



CANADA

TAKING RESPONSIBILITY

**Report of the Standing Committee
on Justice and Solicitor General
on its Review of Sentencing,
Conditional Release and Related
Aspects of Corrections**

**DAVID DAUBNEY, M.P.,
Chairman**

August 1988



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 65

Tuesday, August 16, 1988

Wednesday, August 17, 1988

Chairman: David Daubney

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 65

Le mardi 16 août 1988

Le mercredi 17 août 1988

Président: David Daubney

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

Justice and Solicitor General

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent de la*

Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing
Order 96(2), consideration of its inquiry into
sentencing, conditional release and related aspects
of the correctional system

INCLUDING:

The Sixth Report to the House

CONCERNANT:

Conformément à son mandat en vertu de l'article
96(2) du Règlement, étude de la détermination de la
peine, de la mise en liberté sous condition et des
aspects connexes du système correctionnel

Y COMPRIS:

Le Sixième Rapport à la Chambre

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987-1988

**STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND
SOLICITOR GENERAL**

Chairman: David Daubney

Vice-Chairman: Rob Nicholson

Members

Bill Domm
Robert Horner
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Luke Morton
Clerk of the Committee

**COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU
SOLLICITEUR GÉNÉRAL**

Président: David Daubney

Vice-président: Rob Nicholson

Membres

Bill Domm
Robert Horner
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité
Luke Morton

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL

(Members and Alternates participating in the review of sentencing, conditional release and related aspects of corrections)



David Daubney, P.C.
Ottawa West (Ont.)
CHAIRMAN



Bill Domm, P.C.
Peterborough (Ont.)



Robert Horner, P.C.
Mississauga North (Ont.)



Jim Jepson, P.C.
London East (Ont.)



Hon. Robert Kaplan, Lib.
York Centre (Ont.)



Hon. Allan Lawrence, P.C.
Durham—Northumberland (Ont.)



Rob Nicholson, P.C.
Niagara Falls (Ont.)
VICE-CHAIRMAN



John V. Nunziata, Lib.
York South—Weston (Ont.)



Alan Redway, P.C.
York East (Ont.)



Svend J. Robinson, N.D.P.
Burnaby, (B.C.)

P E R S O N N E L

Committees and Private Legislation Directorate

Luke Morton, Clerk of the Committee
Claudette St-Pierre, Secretary to the Clerk

Research Branch, Library of Parliament

Research Officers:

Marlene Koehler
Philip Rosen

Research Assistants:

Habib Massoud
Nicole Saint-Denis

Editors

Georges Royer
Eunice Thorne

Graphic Designer

Tom Littlemore

Centralized Support and Publications Service

Rachel Brassard
Francine Lamarre

Translation Bureau, Secretary of State

Departmental Liaison

Brendan Reynolds, National Parole Board
Julian Roberts, Department of Justice
Moe Royer; Alan Sierolawski, Correctional Service of Canada
Bill Wilson, Ministry of the Solicitor General (Secretariat)

**THE STANDING COMMITTEE ON
JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL**

has the honour to present its

SIXTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2) and its Terms of Reference dated November 3, 1987 concerning a review of sentencing, conditional release and related aspects of corrections, the Standing Committee on Justice and Solicitor General has adopted the following report and urges the Government to consider the advisability of implementing the recommendations contained herein.



TABLE OF CONTENTS

	Page
CHAPTER ONE: INTRODUCTION	
A. Background	1
B. Framing the Issues	2
C. Structure of the Report	7
CHAPTER TWO: PUBLIC ATTITUDES	
A. Severity of Sentence	9
B. Knowledge of Crime	10
C. Use of Incarceration	10
D. Sources of Information About Sentencing	11
E. Conclusion - Policy Implications	11
CHAPTER THREE: THE NEEDS AND INTERESTS OF VICTIMS	
A. What Canadian Victimologists Have to Say	13
1. Victims' Interests	13
2. Victim Impact Statements	15
a. The United States	15
b. France	17
c. An Approach to Victim Impact Statements	17
3. Recommendations Made to the Sentencing Commission Regarding the Victim's Role in Sentencing and Related Processes	18
4. Approaches to Crime Prevention	19
B. The Present Canadian Situation - Bill C-89	20
C. The Committee's Response	21
1. Bill C-89	21
2. The Provision of Information to Victims	22
3. Making Maximum Use of Victim Impact Statements	25
a. At Plea and Sentencing	25
b. Use of Victim Impact Statements (and other Sentencing Information) by Correctional Authorities	27
CHAPTER FOUR: THE RECENT HISTORY OF SENTENCING REFORM IN CANADA	
A. Ouimet Report	29
B. Hugessen Report	31
C. Goldenberg Report	32
D. Law Reform Commission of Canada Report	33
E. The Criminal Law Review	35
1. The Criminal Law in Canadian Society	35
2. Bill C-19 and Accompanying Policy Statement on Sentencing	37
3. The Canadian Sentencing Commission	38
4. Continuing Consultations by the Department of Justice and the Ministry of the Solicitor General	40

**CHAPTER FIVE: THE SEARCH FOR A SENTENCING PURPOSE
AROUND WHICH CONSENSUS CAN BE BUILT**

A. Public Protection	44
B. Offender Accountability/Responsibility, Rather than Punishment	46
C. Victim Reparation	48
D. Incapacitation and Denunciation	48
E. Alternatives to Incarceration	49
F. Offender Rehabilitation	51
G. Preserving the Authority of and Promoting Respect for the Law	53
H. Canadian Sentencing Commission Suggestions	53
I. Summary of Committee's Views	53

**CHAPTER SIX: SENTENCING REFORM - SENTENCING GUIDELINES
AND MINIMUM AND MAXIMUM SENTENCES**

A. Background to Reform	59
1. Violence: Perception and Reality	59
2. Public Mistrust of the Criminal Justice System	59
B. Sentencing Guidelines	60
C. Minimum Sentences	68
D. Maximum Sentences	72

**CHAPTER SEVEN: SENTENCING REFORM - SENTENCING ALTERNATIVES
AND INTERMEDIATE SANCTIONS**

A. The Goals and Failure of Incarceration	75
B. Alternatives and Intermediate Sanctions	75
1. Community Service Orders	79
a. Historical Perspective	79
b. What is Community Service?	79
c. Advantages of Community Service Orders	79
d. Relationship of Community Service to Sentencing Goals	79
e. Issues of Concern	81
i. Legislative Authority for Community Service Orders in Various Jurisdictions	81
ii. Maximum Number of Hours of Community Service	82
iii. Disparity	83
iv. Assessing/Excluding Some Offenders	83
v. Prison Alternative or Net Widening?	84
vi. Evaluation	85
2. Alternative Sentence Planning	86
a. The Canadian Experience	86
b. The American Experience	88
c. The Committee's Opinion and Recommendations	89
3. Victim-Offender Reconciliation Programs	90
a. In General	90
i. What is Victim-Offender Reconciliation?	90
ii. How it Works	91
iii. Benefits of Victim-Offender Reconciliation	91

iv. Evaluation of Mediation Services and Other Reconciliation Programs	92
b. Oklahoma Post-Conviction Mediation Program	93
c. Genesee Justice - Dealing with Violence	94
d. The Committee's Opinion and Recommendation	96
4. Restitution	98
a. Canadian Law	98
b. Restitution in Conjunction with Victim-Offender Reconciliation Programs	99
c. Enforcement	100
d. Committee Recommendations	100
5. Enhanced Probation Services	101
a. What is Probation?	102
b. Probation in Conjunction with Conditional Discharges and Suspended Sentences	104
c. Enforcement of Probation Orders	104
d. Special Conditions/Services Associated with Probation	105
i. Alcohol or Drug Treatment or Abstinence	105
ii. Employment Orders	105
iii. Personal Counselling and Life Skills	106
iv. Shoplifting Counselling	107
v. Treatment for Assaultive Males	107
vi. Evening/Weekend Attendance Centres	108
vii. Probation Hostels and Community Residential Centres	109
e. Intensive Probation Supervision	112
i. The Georgia Program	112
ii. The Swedish Model	114
iii. Canadian Proposals	114
6. Home Confinement, House Arrest and Electronic Surveillance	117
7. Sentencing Alternatives that Shorten or Re-arrange the Period of Imprisonment (Periodic, Intermittent or Weekend Detention)	120
8. Fines	122
C. General Recommendations of the Committee	123
CHAPTER EIGHT: CURRENT FORMS OF CONDITIONAL RELEASE	
A. Introduction	129
B. Forms of Conditional Release	129
1. Temporary Absence	130
a. From Federal Penitentiaries	130
b. From Provincial Prisons	130
2. Parole	131
a. Day Parole	132
b. Full Parole	133
i. Generally	133
ii. Special Categories of Offences and Offenders	133
° Violent Conduct Offences	133

ii. Murderers.....	134
ii. Dangerous Offenders.....	134
iii. Parole by Exception	134
3. Mandatory Supervision	135
a. Generally	135
b. Detention Orders, Residency and One-Chance Mandatory Supervision (Bill C-67)	136
4. Mandatory Terms and Conditions of Release	138
C. Unconditional Release	139
CHAPTER NINE: THE RECENT HISTORY OF CONDITIONAL RELEASE REFORM IN CANADA	
A. Early Days	141
B. Proposals for Reform and Other Developments Since 1969	142
1. Ouimet Report	142
2. Hugessen Report	143
3. Goldenberg Report	145
4. Law Reform Commission Report	146
5. Peace and Security Legislation	147
6. Nielsen Task Force	148
7. Bills C-67 and C-68	149
8. Canadian Sentencing Commission	149
9. Correctional Law Review	150
10. Solicitor General's June 1988 Proposals	150
CHAPTER TEN: THE RELEASE PROCESS	
A. Jurisdiction of Parole Boards	153
1. The National Parole Board	153
a. Organization	153
b. Composition	153
2. Provincial Parole Boards	154
B. Federal Release and Termination Processes	154
1. The Obligations of the National Parole Board	154
2. Obligations of the Correctional Service of Canada	155
a. Provision of Programs	155
b. File Preparation	155
c. Release Supervision	155
3. File Study by the National Parole Board	156
4. A Hearing	156
5. Decision-Making	157
a. Criteria and Risk Assessment	157
i. Psychiatric and Psychological Assessments	160
ii. Risk Assessment	161
b. Voting	162
c. Suspension or Revocation of a Conditional Release	163

d. Re-examination Where Parole Denied or Revoked	164
e. Judicial Review of National Parole Board Decisions	164
6. The Role of a Parole Supervisor	164

CHAPTER ELEVEN: IMPROVING THE QUALITY OF RELEASE DECISIONS

A. In General	167
B. Appointment of Board Members	168
C. Training of Board Members	169
D. Information Exchange	171
E. Public Parole Hearings	172
F. Victims and the Parole Board	173
1. Victim Information Considered at Parole Hearings	173
2. Victim Participation at the Hearing	173
G. Relationship of Correctional Service of Canada and National Parole Board	174
H. Risk Assessment	175
1. Background	175
2. The Difficulties Associated with Predicting Violent Recidivism	178

CHAPTER TWELVE: THE FUTURE OF CONDITIONAL RELEASE

A. Introduction	185
B. The Retention of Conditional Release	185
C. Full Parole	188
1. Decision-Making Criteria	188
2. Eligibility	188
3. Amount of Time Actually Served	190
4. Parole as a Privilege	191
D. Day Parole	192
E. Temporary Absence	193
F. Earned Remission	195

CHAPTER THIRTEEN: PAROLE SUPERVISION:

A. Employees of the Correctional Service of Canada	197
1. In General	197
2. Caseloads	197
3. Training Opportunities	198
B. Employees of Private Sector Agencies	199
C. Halfway Houses	199
1. In General	199
2. Halfway House Standards	199
3. Community Involvement	200
4. Special Classes of Offenders	201
5. Programming	202
6. Specialized Halfway Houses	202

CHAPTER FOURTEEN: OVERVIEW OF CORRECTIONAL PROGRAMS

A. In General	203
---------------------	-----

B.	Community Involvement in Programs	203
C.	Citizens Advisory Committees	204
D.	Commissioner's Task Forces	205
E.	Program Resources	205
F.	Program Continuum	206
G.	Long-Term Programs	207
H.	Sex Offenders	208
I.	Special Groups of Offenders	209
J.	Final Comments	209
 CHAPTER FIFTEEN: NATIVE OFFENDERS		
A.	Overview	211
B.	Sentencing	211
C.	Institutional Programming	212
D.	Conditional Release	214
E.	Native Community Involvement	217
 CHAPTER SIXTEEN: WOMEN IN CONFLICT WITH THE LAW		
A.	The Context	219
1.	Women and Crime	219
a.	The Offences with which Women are Charged and for which they are Imprisoned	219
i.	National Charges	219
ii.	Sentenced Admissions to Provincial/Territorial Institutions	220
iii.	Penitentiary Admissions	220
b.	Data Submitted About Female Offenders in Saskatchewan	220
i.	Population Profile at Pine Grove, June 1986	221
ii.	Characteristics of Pine Grove Inmates	222
2.	The Need for Research	223
B.	Community Sanctions	223
1.	Fine Options and Community Service	224
2.	Education, Treatment and Self-Help Models	225
a.	Shoplifting	226
b.	Substance Abuse and Sexual Abuse	226
c.	Work Adjustment/Employment Readiness	228
3.	Community Involvement in Community Sanctions	228
C.	Halfway Houses	229
D.	Prisons for Female Offenders	231
1.	Distribution and Size of Women's Prisons	231
2.	Classification of Female Prisoners	232
3.	Prison Programming	234
a.	General Concerns	234
b.	Release Planning	235
i.	Release Planning Services and Programs	235
ii.	Parenting as Women's Work	235
c.	Native Women	236

i.	Background	236
ii.	General Program Implications	237
iii.	Release Planning	237
d.	Specific Concerns Related to the Possible Closure of the Prison for Women and to Federal-Provincial Exchange of Service Agreements	238
i.	Education	238
ii.	Work Placements	238
iii.	Family Visiting	238
iv.	Other Programming	239
v.	What Can Be Done?	239
CHAPTER SEVENTEEN: CONCLUSION		243
APPENDIX A: List of Recommendations		245
APPENDIX B: Terms of Reference		269
APPENDIX C: Witnesses		273
APPENDIX D: Written Submissions		289
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE		297
MINUTES OF PROCEEDINGS		299

CHAPTER ONE

INTRODUCTION

A. Background

The House of Commons Standing Committee on Justice and Solicitor General began its review of sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system in the spring of 1987, about the time the national debate on capital punishment was coming to an end. Many of the issues raised in the House of Commons and across the country during that debate went beyond the question of capital punishment. They demonstrated that public confidence in many aspects of our criminal justice system had seriously eroded in recent years. Many Canadians now feel that they are not being fully protected and that crime is out of control. The Committee believes that this public perception, whether well-founded or not, must be addressed and the issues raised by it must also be faced. The Committee undertook this study partly as a result of this sense of public unease.

Shortly before the Committee began its review, three events occurred which provided a focus for the study. In July 1985, Celia Ruygrok, a night supervisor at a community residential centre in Ottawa, was murdered by a resident who was on parole for an earlier non-capital murder conviction. (In the spring of 1987, a Coroner's Inquest into this murder drew a number of conclusions and made recommendations dealing with issues of sentencing, conditional release, information-sharing and co-ordination among different components of the criminal justice system. These recommendations were largely adopted by a Task Force set up to advise the Solicitor General on the policy implications of the Ruygrok Inquest.) In the spring of 1987, the Canadian Sentencing Commission released its Report, after several years of intensive study and consultation. About the same time, the Correctional Law Review released its working paper, *Conditional Release*.

The Committee's Terms of Reference¹, adopted in the fall of 1987, refer directly to these three events as a way of targeting, but not limiting, the Committee's review of sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

The Committee received hundreds of briefs and expressions of opinion from many members of the public and representatives of all participants in the criminal justice system. It heard from lawyers, inmates, victims, helping professionals, parole officers, unions, correctional staff, judges, academics and many other interested Canadians.² It held public hearings and *in camera* meetings across the country as well as in Ottawa. It visited institutions and met with people working directly in the conditional release system. Many witnesses before the Committee not only addressed the issues raised in its Terms of Reference, but also ranged well beyond them at times with their insights and experiences.

The Committee's work has been inspired by several witnesses. For example, Gerald Ruygrok, the father of the halfway house worker murdered in Ottawa, has shown how one may come to terms with a personal tragedy with dignity and by becoming personally involved in criminal justice issues as a community volunteer. (Coincidentally, one witness, whose husband was murdered by an offender, is also a volunteer in corrections.) Andrejs Berzins, Q.C., the Crown Attorney who conducted the Ruygrok Inquest, cautioned the Committee against taking information at face value and urged it to go beyond generalities to seek out the front-line workers in the criminal justice system — people who can tell what really happens every day. Spurred on by Gerald Ruygrok's example, and by the pain of all victims who have appeared before it, the Committee has adhered as closely as possible to the urgings of the Crown Attorney.

B. Framing the Issues

The issues the Committee has set out to address are difficult, complex and interrelated. They are difficult because they deal with basic philosophical questions. Is it the purpose of sentencing to exact retribution for the breach of fundamental rules and norms? Should sentencing be attempting to rehabilitate offenders? Should it be inspired by a philosophy of just deserts? How should victims' needs and interests be addressed? Assuming agreement can be reached on the basic philosophical questions, the means must still be considered for them to be attained in practical, day-to-day terms: incarceration, community service orders, treatment, restitution and compensation to victims.

One of the major problems which must be faced directly in addressing these general philosophical questions and the specific issues that grow out of them is the level of serious public concern which sometimes amounts to

fear and panic. The high degree of public outrage expressed earlier this year indicates the degree of fear felt by many Canadians at the failings of the criminal justice system. In Toronto, Melvin Stanton, an offender nearing the end of his sentence who was permitted to serve an unescorted temporary absence at a halfway house, brutally raped and murdered Tema Conter; in Brampton, Ontario, an offender with an extensive psychiatric and violent criminal history has been charged with the murder of eleven-year-old Christopher Stephenson; in British Columbia, Alan Foster, a paroled lifer, committed suicide after murdering his wife, her daughter and the daughter's friend.

Many Canadians get much of their information about crime from American sources; yet our crime rates and the rate of violence are lower than those in the United States. Prior to the events described above, it might have been argued that public fear of crime could be discounted by contending that Canadians are reacting to spill-over from the American media, or by saying that the media do not report accurately and completely on the criminal justice system — they tend to focus on spectacular violent crimes and lenient sentences. Finally, public fear may also be challenged by saying that Canadians do not know about or understand the workings of the criminal justice system. Recent research shows that the more Canadians know about a particular criminal case, the more likely they are to propose a sentence very much like that of the sentencing judge.

Discounting fears does not dispel them, however. At present, public confidence in the criminal justice system is very fragile. Any reform of the criminal justice system — whether of sentencing, conditional release or related aspects of the correctional system — must address public perceptions directly and seek to restore public confidence in its efficacy. The challenge, then, is twofold: to address the Canadian situation as it actually is and to deal with the perceptions Canadians have of it.

The Committee is convinced that the criminal justice system must be explained to Canadians by means of public education and that the community must be given opportunities to be more involved at all levels. Reforms must address real weaknesses in the system. However, they must also recognize that public concern and the lack of confidence in the system is one of those weaknesses.

In the Committee's view, there appear to be several points of principle relating to the criminal justice system about which there is general

concurrence. First, the protection of society is a goal of criminal justice on which everyone agrees. Opinion divides on the methods of achieving this goal. Some propose more crime prevention strategies; others suggest sentencing reforms (such as reducing unwarranted disparity in sentencing, or giving longer sentences); still others recommend more effective alternatives to incarceration (both at the sentencing and release stages), etc. Although all share a belief in the principle of social protection, there are many ways to achieve it.

Agreement also exists on the concept of offender accountability — that is, if one breaks the law, one must accept responsibility for the action. Opinions differ on the methods of assuring offender accountability — by more or less punishment, by compensation and restitution to the victim, by offender reconciliation with the victim and community, and/or by opportunities for rehabilitation. Again, the principle of holding offenders accountable is shared by all, but there may be many ways to achieve it.

There is also concurrence on the principle of using alternatives to incarceration for non-violent offenders or offences. Differences of opinion occur in attempting to determine who are non-violent offenders and how best to deal with them (to minimize their likelihood of re-offending).

Dissidence occurs when specific issues are considered. For example, the issue of sentencing begs a number of questions. Are sentences too disparate? Are sentencing disparities necessarily undesirable? Are sentences adversely affected by the presence of conditional release and remission? Is this desirable? Is the so-called "truth in sentencing" approach (i.e., precluding conditional release in the early parts of the sentence) the way to go? Are there sufficient and effective alternatives to incarceration? Should sentencing guidelines be adopted? If so, should they be mandatory, presumptive or advisory? What types of aggravating and mitigating factors should be attached to such sentencing guidelines? What impact would sentencing guidelines have on the criminal justice and correctional systems? How can victims and members of the community be given opportunities to feel a greater stake in the sentencing process?

The issue of conditional release raises other questions. Should it be retained in any or all of its forms? Is it possible to assess adequately the risk of re-offending, particularly by those likely to do so in a violent way? Are offenders being effectively reintegrated into society? Should certain types of offenders not be eligible for early conditional release? Are inmates being

adequately prepared for conditional release? Are the methods used to determine eligibility for conditional release effective and fair? Does the public understand and have confidence in the way conditional release now functions? What is the role of halfway houses in the conditional release system — is there adequate community involvement? Are there certain types of offenders who should not be sent to halfway houses? If so, how should they ultimately be safely reintegrated into society?

A number of other questions underlie these issues. How can the participation of victims in sentencing and conditional release be improved? Is there adequate staff training and program evaluation in the criminal justice system? Do the various components of the criminal justice system mesh well together or are there gaps? How can Canadians become more involved in all parts of the criminal justice system?

These are just some of the scores of questions, upon which there is great divergence of opinion, that the Committee has struggled to address. While complete answers have not been found to all questions, this report attempts to set a direction for reaching positive conclusions. The Committee hopes that its report and recommendations will, if accepted and implemented by government, improve our system of sentencing and conditional release, and reassure Canadians that the operation of these components of the criminal justice system contributes to public security.

The Committee adopted the following principles as the basis of its recommendations:

- (1) There must be greater community involvement and understanding at the successive stages of sentencing, corrections and conditional release.**
- (2) Sentencing, correctional and releasing authorities must be accountable to the community for addressing the relevant needs and interests of victims, offenders and the community.**
- (3) Sentencing, corrections and conditional release should have reparation and reconciliation built into them — a harm has been done and should be repaired (the victim's loss must be redressed), and most offenders will be (ultimately) reintegrated into the community.**

- (4) Sentencing, correctional and releasing authorities must provide opportunities for offenders to accept and demonstrate responsibility for their criminal behaviour and its consequences.**
- (5) Opportunities must be provided for victims to participate more meaningfully in the criminal justice system through the provision of:**

 - (a) full access to information about all stages;**
 - (b) opportunities to participate at appropriate stages of decision-making in the criminal justice system; and**
 - (c) opportunities to participate in appropriate correctional processes.**
- (6) Educational, vocational, treatment and aftercare services must be improved and accorded greater resources at the successive stages of sentencing, corrections, and conditional release, to ensure that offenders are effectively reintegrated into the community either as an alternative to incarceration or after incarceration.**
- (7) Sentencing and conditional release must function with public visibility and accountability in such a way as to contribute to the protection of society.**
- (8) To ensure sentencing disparities are not (and are not perceived to be) unwarranted, sentencing should be structured in some manner with adequate, appropriate provisions for the consideration of aggravating and mitigating factors in specific cases, and with the requirement that reasons be given in all cases.**
- (9) Carceral sentences should be used with restraint; there must be a greater use of community alternatives to incarceration where appropriate, particularly in cases not involving violence or recidivism.**

(10) Conditional release in some form should be retained with adequate safeguards to ensure that those who benefit from it have earned that privilege and that they do not constitute an undue risk to the community.

(11) All participants in the criminal justice system must put greater emphasis on public education.

C. Structure of the Report

As the Committee considers that all components of the criminal justice system must strive to increase public education about criminal justice processes and issues, Chapter Two discusses a Canadian study of public attitudes towards sentencing and identifies other areas of misunderstanding which contribute to lack of public confidence in the criminal justice system. Similarly, as a means of reinforcing its view that criminal justice reforms must take place in a context responsive to victims and the community, the Committee has devoted Chapter Three to a discussion of the needs and interests of victims, which for too long have been neglected by the criminal justice system.

Chapters Four to Seven review the recent history of proposed sentencing reforms in Canada and present the Committee's proposals for sentencing reform. Chapters Eight to Ten identify the present forms of conditional release, review the recent history of proposed reforms, and explain how the release process functions. Chapters Eleven to Thirteen describe the Committee's proposals for conditional release reform. Chapters Fourteen to Sixteen outline the Committee's proposals for correctional program reform with particular emphasis on Native and women offenders.

Notes

- (1) See Appendix A.
- (2) A list of witnesses who appeared before the Committee can be found at Appendix C. A list of submissions sent to the Committee can be found at Appendix D.



CHAPTER TWO

PUBLIC ATTITUDES

In recent years there has been a decline in public confidence in the criminal justice system in general, and the sentencing, correctional and conditional release processes in particular. Public attitudes toward the criminal justice system, as well as to other aspects of Canadian society, are influenced, and at times reinforced, by the all-pervasive presence of the mass media. People's understanding of sentencing and conditional release practices is largely based on what is contained in the media. Not everyone has regular contact with the criminal justice system.

One of the essential issues that must be assessed in any attempt at criminal justice reform is the impact of media coverage and other information on public attitudes. Where these attitudes appear to be the result of incomplete or inaccurate information, strategies for change must not be confined to legislative reform.

The Committee heard from Dr. Anthony Doob and Dr. Julian Roberts with respect to their study of public attitudes based on Gallup polls conducted in 1982, 1983, 1985 and 1986. The study concludes that Canadian views concerning sentencing are not as harsh as they might seem to be. This study was referred to by many witnesses and the Committee believes it is important to the development of Canadian public policy in the criminal justice field. A summary of the results of this study precedes a discussion of its policy implications and the Committee's recommendation.

A. Severity of Sentence

A substantial majority of Canadians polled believed that sentences were not severe enough, particularly those for violent sex crimes and for drunk driving offences. Yet, while hardly any people polled believed sentences were too severe generally, almost one-fifth and one-half of the respondents thought sentences for Native Canadians and poor people, respectively, were too harsh. In addition, most favoured spending money on developing sanctions other than imprisonment.

These apparent contradictions may be explained in a number of ways. The researchers proposed two: the desire for harsher sentences may not be strongly held; or, alternatively, people may have been thinking about quite different things when they responded to the two questions.

B. Knowledge of Crime

The views of most Canadians appear to bear little resemblance to the facts of (official) crime. Almost three-quarters of people polled substantially overestimated the amount of crime involving violence. Similarly, they overestimated the likelihood of recidivism for violent offenders. In 1982, most thought that murder had increased since the abolition of capital punishment, although this was not the case. In addition, Canadians were found to have little knowledge of statutory maximum penalties, of which offences had minimum penalties, nor of actual levels of penalties imposed by the courts. Finally, they perceived parole boards to be releasing more inmates than, in fact, was the case. Thus, it may be said, Canadians have a distorted view of crime and it is reasonable to question their calls for greater harshness in sentencing.

C. Use of Incarceration

Those who think sentences are too lenient are more likely to be thinking of violent or repeat offenders than are those who think sentences are appropriate or too harsh. It seems that punishments are not perceived to fit the crime.

For minor offences, imprisonment was not seen as a useful way to protect the public, although for serious offences a significant minority of Canadians called for greater use of incarceration. Few approved of the use of incarceration for first offenders who break and enter a dwelling (the most serious property offence). When the option of a community service order was suggested to people polled, the majority selected that choice in most cases rather than probation, fine or imprisonment. (Those initially proposing imprisonment were somewhat less likely than others to opt for a reparative sanction "in most cases", although few of them opposed its use.)

Doob and Roberts conclude that Canadians' views of appropriate penalties for at least some crimes are not strongly held. While calling for increased use of incarceration, in response to one question, those polled

selected imprisonment to a much lesser extent than other available sentencing options in response to another question. Moreover, most Canadians do not look exclusively to the sentencing process to solve the problems of crime (almost half of those polled suggested reducing unemployment). Those who viewed sentences as too lenient were more likely to see harsher sentences as the most appropriate punishment, but this was not seen as the best way of controlling crime.

D. Sources of Information About Sentencing

The vast majority of Canadians receive information about sentencing from the media, particularly television. Single case information appears to have more impact on them than statistical information. Most respondents recalled a sentence which was too lenient — often it involved homicide or sexual assault.

A Canadian Sentencing Commission study of over 800 sentencing stories in newspapers found over one half of them dealt with violence — one quarter with homicide. (These, of course, represent only a tiny portion of offences before the courts.) No reasons for the particular sentence were reported in most cases, making it difficult for the public to evaluate the judges' reasons in these important cases.

Doob and Roberts found that opinions varied as to appropriate sentences, depending on the type and extent of the account of a particular sentencing hearing. In one study, respondents felt a particular sentence was too lenient based on the newspaper account and too harsh based on court-based information made available to them. Both the offender and the offence were seen as "worse" by those whose source of information was the newspaper. It would appear, then, that people react not only to the actual sentence, but also to the context in which the sentence is placed.

E. Conclusion — Policy Implications

The Canadian public has a complex view of sentencing. Canadians seem to react with severity when asked simple questions about sentencing, especially involving violent offenders. They respond in quite a sensitive way when provided with more complete information and asked questions about sentencing in a more appropriate way.

While policymakers and politicians are wise to heed public opinion, they must be particularly cautious in the criminal justice field about acting on an inadequate or incomplete interpretation of public opinion. Ultimately, the evolution of sound government policy — one that has broad public support — is dependent on an informed public.

The laws and practices related to sentencing and conditional release are not simple — they are both complex and interrelated. News reporting, particularly on radio and television, is compressed. There is not enough time to provide sufficient detail and background about offenders and the criminal justice laws or practices which apply to them. It is not surprising, then, that the public may be confused about how the criminal justice system operates.

Recommendation 1

The Committee recommends that all federal participants in the criminal justice system (Department of Justice, the RCMP, the Correctional Service of Canada, the National Parole Board, and the Ministry Secretariat of the Solicitor General of Canada) make public education about the operation of the criminal justice system, including the myths and realities which surround it, a high priority through:

- (a) the effective use of their own communication capacities (print, radio, video and TV); and
- (b) their financial and other support of the voluntary sector, so that citizens in local communities may be more actively engaged in activities which increase their understanding of the criminal justice system.

CHAPTER THREE

THE NEEDS AND INTERESTS OF VICTIMS

In modern times, the role of the victim has declined to the point where some victims feel the criminal justice system has no real interest in them. Initially victimized by the offender, many have subsequently felt victimized by "the system"—the very agencies from which they expect support, compassion and action. Since the 1970s, interest in the role of the victim has increased. Many factors—often complex and interrelated—contributed to this development. Victims in Canada and elsewhere, and the groups they have organized, have brought public and political attention to the failings of our criminal justice system.

A. What Canadian Victimologists Have to Say

The Committee had the benefit of the insights of two prominent Canadian victimologists, Dr. Irvin Waller and Dr. Micheline Baril. Following is a summary of their written and oral submissions to the Committee.

1. Victims' Interests

It is victims who suffer as a result of crime. Their personal interests are affected by sentencing and related decisions; thus their views should be considered. The prevailing notion that a crime is against the state fails to recognize the victim's suffering and feelings of injustice.

The degree of trauma the victim suffers depends on the nature of the crime and the extent to which he or she can tolerate post-traumatic stress. The victim is likely to suffer "secondary victimization" in the criminal justice system, unless his or her needs are attended to.

There are five main things necessary to allow victims to restore their sense of worth and get on with their lives:

- (1) *Information* about the offender and the offence can contribute to a victim's understanding and eventual acceptance of the crime.
- (2) *Support* from the community as well as from family and friends is crucial to help the victim deal with feelings of isolation and vulnerability. Community support can be shown through victim assistance and compensation programs, as well as through the helpfulness and concern of criminal justice personnel whose actions can minimize the trauma of participation in the criminal process itself.
- (3) *Recognition of harm.* It is important to the victim that the criminal justice system recognize the harm done through the imposition of an appropriate penalty. It is also important that the offender recognize, and acknowledge, the harm done to the victim. This is important to assist the victim in coming to terms with the fact of his or her victimization.
- (4) *Reparation for the harm,* which can include financial compensation or other action by the offender designed to make redress, constitutes a concrete acknowledgement of the harm done, and may also be important to restore the victim's sense of self-worth.
- (5) *Effective protection* from re-victimization or retaliation is crucial to alleviate the victim's feelings of vulnerability. This is particularly important where victims know, or have a continuing relationship with, the offender. Victims also express concerns about the protection of other members of the community.

Waller identified two generally accepted principles of natural justice which may be said to apply to victims' personal interests in criminal procedure: the duty to give persons specially affected by the decision a reasonable opportunity to present their cases; and the duty to listen fairly to both sides and to reach a decision untainted by bias.

The following are the issues that most directly affect victims of crime:

- notification of dates, time and place of significant hearings where reparation is being sought or where the release of the accused could affect their safety or depreciate the seriousness of the offence;
- access to information about the workings of the criminal justice system, particularly as it affects victims;
- an opportunity to be present at hearings and observe justice being done;
- an opportunity to tell the court directly about the harm done, to ask for restitution, and to express concerns about the release of the offender;
- explicit criteria for decisions taken by the court and reasons for the decisions; and
- recourse (e.g., appeal) where proper procedures are not followed.

2. Victim Impact Statements

Documents submitted by Waller provide an overview of developments in other jurisdictions. A summary of those most relevant to Canada appears below.

a. The United States

Grassroots victim groups have become increasingly well-organized in recent years. Recognition of the role of the victim at sentencing has been gained in many jurisdictions. Such participation influences sentencing decisions — sometimes making the sentence harsher, sometimes more lenient. More than 34 states and the U.S. federal legislative process require courts to consider victim impact statements. In some jurisdictions, judges must give reasons if restitution is not ordered. The U.S. Presidential Task Force on Victims of Crime (1983) recommended a constitutional amendment to give victims “in every criminal prosecution the right to be heard at all critical stages of judicial proceedings”. Guidelines and training programs have been developed for judges, including Recommended Judicial Practices regarding the fair treatment of victims and witnesses and victim participation.

California was the first state to have systematically prepared victim impact statements (1974). Studies seem to suggest that:

- victims are generally more satisfied with the way their cases are handled when they are informed and have access to a caring listener;
- victims prefer to receive restitution rather than have the offender sentenced to prison; and
- victims related to offenders tend to seek mitigated sentences.

District Attorneys' offices in *Massachusetts* have victim assistance workers who explain the criminal justice process to the victim and prepare the written part of the victim impact statements.

In *Minnesota*, victims have been largely ignored in the sentencing guideline system which was introduced to reduce disparity of prison sentences greater than one year. Victim impact statements seem to influence judges to reduce sentences but not to increase them as the severity of the offence is considered to have been taken into account in establishing the "grid". Victims are permitted to express an opinion as to the appropriate sentence and to speak at the hearing.

The mitigating and aggravating factors recommended for departing from the proposed *New York State* sentencing guidelines permitted increasing sentences beyond the proposed "grid" where the foreseeable consequences of the crime were likely to be more painful to the victim than usual. A New York Crime Victim Board survey of other jurisdictions using victim impact statements concluded that they led to an increase in the use of restitution.

The use of victim impact statements in *South Carolina* seems to have increased sentences where the victims are surviving family members of slain victims and decreased them where the victim and offender know each other. The dramatic increase in prison population is considered to be attributable to a harsher prosecutorial policy, rather than to victim participation in sentencing.

b. France

Victims may join their civil action against the offender to the state's criminal action as the "partie civile". Victims are able to present views on prosecution, have access to the investigative file, and speak to sentence when requesting restitution. Legal aid is available to victims.

c. An Approach to Victim Impact Statements

The U.S. Model Statute on Victim Impact Statements lists the following purposes of sentencing: protection of the public, restitution to the crime victim and his or her family, and just punishment for the harm inflicted. Waller suggests the following purpose: protection of the public and the promotion of respect for the law through the imposition of sentences that are "just" for the victim, offender, and community. The principles should reflect the foreseeable consequences to the victim, and the possibility for redress and reconciliation.

Waller also identifies:

- ° the obligation of the court to consider victim impact statements regarding the impact of the crime, the victim's concerns for safety, and his or her opinion on reparations (substantiated by receipts);
- ° the offender's right of cross-examination on victim impact statements regarding reparations;
- ° the opportunity for the victim to be heard at sentencing regarding the victim impact statement, prior to the accused;
- ° the obligation of the court to give reasons for the sentence; and
- ° the desirability of enforcing restitution orders in the same way as fines.

Waller proposes that victim impact statements be prepared immediately after the crime and updated prior to sentencing. Police and prosecutors should consult with victims during plea negotiations and victims

should have the right to express to the judge their viewpoints about an appropriate charge when dissatisfied with the plea consultation. An aggravating factor to be considered at sentencing should be the likelihood of the offender returning to threaten the victim.

Baril points out that victim impact statements have two main objectives: one is to give the victim a role in the criminal justice process; the other, to make sure the court has complete information about the circumstances surrounding the crime and its impact on the victim. Her experience is that very few victims actually want to express an opinion about the sentence itself. The preliminary research results from an evaluation of the Montreal victim impact statement pilot project showed very little evidence of revenge-seeking. What Baril expects to result from more widespread use of victim impact statements is more orders restricting certain offenders' movements in areas frequented by their victims and more reparative sanctions.

3. Recommendations Made to the Canadian Sentencing Commission Regarding the Victim's Role in Sentencing and Related Processes

In a paper prepared for the Sentencing Commission (and recently published by the Department of Justice), Waller recommended four areas for improvement in the role of the victim in sentencing [some of which are now addressed in Bill C-89]: redress from the offender (restitution), provision of information by the police, unimpeded and expeditious access to justice, and protection from further victimization.

Judges, he says, should be required by the *Criminal Code* to order restitution unless reasons why it is inappropriate to do so are given. The prosecutor would introduce a written report on the extent of the damage done to the victim and the victim would have a right to present additional information if necessary. Complex cases could be referred to the civil courts.

He proposes that police provide victims with information and explanations about the criminal justice process, including the right to participate in the sentencing process and to have claims for restitution considered, and about victim compensation or other assistance programs.

Victims' needs should be respected when victims are witnesses. They may require separate waiting areas and consideration with respect to the

scheduling of hearings. The victim should be given an opportunity to be present and heard whenever the victim's interests will be affected by a court decision. Prosecutors could present to the court a statement of the victim's views on the issues. In some instances a separate lawyer should be provided.

In Israel and some American jurisdictions evidence procedures have been modified to permit video-taped and commissioned evidence to reduce the number of times a victim may have to give evidence or to avoid a traumatized victim having to face an accused from whom she or he fears retaliation. [Canada has recently modified evidence procedures for children who are victims of sexual abuse.]

4. Approaches to Crime Prevention

Crime victims want to avoid further victimization of any sort; they want to live in a safer and more peaceful society. The issue is: What crime prevention strategies work best?

Waller argues that doing more of the same (more police, more prisons, etc.) has no effect on crime. The exceptions to this are saturating an area with police (a police officer on every corner reduces crime) and targeting special groups of offenders, particularly those not used to being arrested (spouse abusers, drinking and driving offenders, etc.), which have some effect on crime. Intersectoral approaches (e.g., where police and social services collaborate) seem to have the potential to affect crime.

Police-based crime prevention programs aimed at reducing opportunities for crime (Neighbourhood Watch, Stoplift, and Block Parents) may improve the public's image of the police but have not shown significant reductions in crime (at least, not beyond the short term). However, systematic responses have had very positive effects on crime. Surveillance and "eyes on the street" approaches have the potential to affect crime.

Waller suggests that primary prevention (housing, education, equal rights, etc.) which is not directed at specific social problems has unclear effects on crime. He argues that secondary social prevention which targets those groups that are at risk has enormous potential.

Longitudinal studies now show that persistent and serious offenders tend to differ from other persons in many ways, such as the care and consistency in their upbringing, housing situation and education. Caring and

consistent parenting can be promoted, particularly among single, teenage mothers through:

- increased child care;
- job creation; and
- parent skill training in the home,

all of which reduce the stresses on mothers which may lead to violence. Waller presented other examples of targeted secondary prevention to the Committee. He proposed that locally-based approaches to crime prevention emphasizing socio-economic programs focused on secondary prevention hold potential for crime reduction. He discussed the local crime prevention councils operating in 400 French cities.

B. The Present Canadian Situation — Bill C-89

Recently passed amendments to the *Criminal Code* (Bill C-89) will allow the court to consider at the time of sentencing a victim impact statement outlining the extent of the harm done to, or loss suffered by, the victim. Under the new sections 662(1.1) and 662(2), the statement will be in writing and subject to the normal rules of evidence. Until now, there has been no uniformity in the preparation or reception of victim impact statements. Nor is it known what impact they have on the sentencing process and/or on the attitudes of victims. (Recently completed evaluations of victim impact statement pilot projects in six Canadian cities are expected to be released soon by the Department of Justice.)

Other provisions of Bill C-89 facilitate the return before trial of recovered property, which might otherwise be detained by the police throughout court proceedings. This should ease a major aggravation to victims of property offences where the property has been recovered.

Clause 6, which expands and strengthens the restitution provisions of the *Code*, is the core of the amendments. It repeals the requirement that the victim apply for restitution. The new section 653 of the *Code* requires the court to consider restitution in cases involving damage, loss or destruction of property, and money lost or spent because of bodily injuries resulting from another's crime. Where these property or personal damages are readily ascertainable, the court will be required to assess the loss incurred by the victim (the new section 655 establishes a procedure for so doing) and the

offender's ability to pay — both at the time of sentencing and in the future. The offender may be required to disclose details of her or his finances for the purposes of preparing a report. An order of restitution will be given priority of enforcement over other monetary sanctions such as fines.

The court would be able to extend the order to pay restitution, vary the time of payments, or impose new conditions if the offender has a reasonable excuse for failure to pay as ordered. (There is no provision for reducing the amount of restitution to be made.) If the offender does not have a reasonable excuse, the court could impose a prison term (from which there appears to be no right of appeal) and/or facilitate civil enforcement.

Under the amendments, a court sentencing an offender convicted (or discharged under section 662.1) of an offence under the *Criminal Code*, Part III or IV of the *Food and Drug Act*, or the *Narcotic Control Act*, would generally impose a victim fine surcharge. (The amount of the surcharge would not exceed 15 percent of any fine that is imposed, or where no fine is imposed, \$10,000. A court may decide not to impose the surcharge where to do so would cause "undue hardship", but the reasons for this decision must be given in writing or entered into the record of proceedings.) The proceeds from the victim fine surcharge are to be used for victim services.

Finally, the amendments provide some protection against publicity to victims. Under the previous law, a ban on the publication of the identity of the victim could only be ordered where the accused was charged with the offences of incest, gross indecency or sexual assault. The amendments extend the discretionary and mandatory bans to cases involving extortion and sexual offences and to witnesses testifying in the prosecution of these offences.

C. The Committee's Response

1. Bill C-89

Many members of the Committee also sat on the Legislative Committee on Bill C-89. In the Committee's view, proclamation of Bill C-89 will go a long way towards making the criminal trial and sentencing process more responsive to the needs of victims. The provisions related to the submission of victim impact statements and the enhancement of restitution respond directly to the principles adopted by the Committee in Chapter One of this report.

Bill C-89 was originally welcomed and supported in principle by all parties. Some have suggested that it does not go far enough — that it should include a statement of principles, and that it should be mandatory for police to inform victims of their rights to restitution/compensation, to prepare a victim impact statement for the court, and to be kept informed about the status of the investigation and court proceedings. The major criticism of Bill C-89 was that the proceeds of the victim fine surcharge are to be turned over to the provinces without any guarantee that these funds actually will be used to provide victims with more and better services, and that non-residents of a province will also be eligible for services. Waller recommended that Bill C-89 be amended to provide, in the proposed section 655.9(4) of the *Criminal Code*, that:

- ° surcharge revenues not be used to supplement money that the provinces [/territories] have already committed to victim assistance;
- ° provinces establish a more comprehensive network of victim services available to non-residents and residents alike; and
- ° surcharge revenues be used in a manner consistent with a statement of principles agreed upon by the federal and provincial [/territorial] governments.

In the Committee's view, these concerns can be addressed without legislation.

The Committee recognizes that, although there are increasing numbers of victims' compensation programs and victim services across Canada, the value of benefits available under them, as well as the scope and availability of services, varies from one province to another. However, the Minister of Justice has advised the Committee that federal-provincial discussions are contributing to the development of national standards, and that the Ministers responsible for criminal justice have now reached agreement on a policy statement of principles.

2. The Provision of Information to Victims

Almost all studies of victims highlight victims' informational concerns as their highest priority. In the Committee's view, participants in all stages of

the criminal justice system must respond to this need. Victims have questions about the criminal process and the offender. Not only must suitable print and audio-visual materials be readily available to victims, victims must be treated courteously and compassionately by all participants in the system.

At present there is no uniformity about the provision of information or even any agreement about which component of the system should hold that responsibility — in some cases the information is provided by police, in others by Crown attorneys; in many cases, no information is provided.

Keeping victims informed about the status of their cases at pre-trial and trial stages of the criminal justice process, and providing victims with information about particular offenders throughout their involvement with criminal justice systems (including corrections), prevent the sense of being further injured by the process and may contribute to victims' capacities to put the crime behind them. Victims may need information about the offence, the offender, and criminal justice processes in order to make sense of what has happened to them and to re-establish control over their lives. Moreover, it is believed that they will experience the administration of justice in a more personal and favourable way where suitable and timely information is provided. Such notification should help alleviate the confusion and alienation victims may feel and encourage victim cooperation in prosecution.

The Correctional Law Review Working Group, in its Working Paper *Victims and Corrections*, noted that, while there has been an improvement in the provision of information to victims concerning the trial process, early access to correctional information is still a problem. The working group also identified a number of options for improving the distribution of general correctional information to victims. **The Committee prefers the option whereby pamphlets which are already being distributed by the police, would contain a reference as to where the victim may obtain information about corrections. This could be supplemented by the availability of more detailed information at police stations, Crown attorneys' offices, and at court houses.**

In considering what access victims might be given to case-specific information concerning federally-sentenced offenders, the Correctional Law Review Working Group identified four principles to be considered:

- ° offenders, like other Canadians, have the right not to have personal information about them released unless there is justifiable reason to do so;

- ° victims (and perhaps the general public), on the other hand, have a competing right to obtain case-specific information about offenders under certain circumstances, including a reasonable apprehension of a threat to personal security, the reasonable right of the public to scrutinize the activities of government and its agencies, and the fact that the information may already be a matter of public record and obtainable elsewhere;
- ° in the absence of a clear and legitimate connection between the victim's "need to know" and the information sought, the privacy rights of the offender should prevail;
- ° where there is such a connection, the victim's "need to know" should be balanced against the possibility that release of the information would subject the offender or another person to harm or expose anyone unfairly, would disrupt the offender's program or reintegration, or would disclose information which was given with a reasonable expectation that it would be held in confidence (pp. 16-17).

In the Committee's view, the third principle would be strengthened if it were worded in such a way as to recognize the role that information about the offender, and his or her acknowledgement of the harm done, may play in contributing to the victim's emotional recovery from the effects of the crime (as described at the beginning of this Chapter). If we fail to recognize this legitimate need, it is likely that the offender's right to privacy will tip the scale against the victim in his or her pursuit of information. In this context, the Committee believes that, in many cases, close family members of deceased or seriously injured victims may also have case-specific informational needs similar to direct victims of serious crimes.

The Working Paper also considered how victims might be kept apprised of various correctional or release decisions concerning an offender. **The Committee favours a "form" approach whereby a form completed by the victim requesting certain types of information as it becomes available could be appended to the Crown's file and then be forwarded to the appropriate correctional authority.** As it is likely that only a few victims will want to continue to have access to information about an offender beyond the sentencing stage, it should not be difficult to respond to such requests.

The Committee believes that access to appropriate information in a supportive criminal justice environment is vital to greater victim satisfaction with sentencing and correctional processes. In many cases, information will be all that victims require. In other cases, suitable information may provide a foundation for other meaningful and responsible involvement.

Recommendation 2

The Committee recommends that all participants in the criminal justice process give high priority to the provision of general and appropriate case-specific information to victims and their families.

Recommendation 3

The Committee recommends that, at a minimum, general information include the victim's right to seek compensation and restitution, the right to submit a victim impact statement and the right to be kept informed about various pre-trial, trial, and post-trial proceedings. Basic information should identify who is responsible for providing it and where further information may be obtained.

Recommendation 4

The Committee recommends that the provision of case-specific information to victims and, in appropriate cases, to their close family members be facilitated by the use of a form on which the victim may check off the various kinds of information he or she would like to receive. Such forms should be appended to Crown attorneys' files and subsequently forwarded to correctional authorities.

3. Making Maximum Use of Victim Impact Statements

a. At Plea and Sentencing

The submission of a victim impact statement ensures that the sentencing judge has sufficient information about the impact of the crime on the victim (physical and emotional pain suffered, loss of wages or property, damage sustained, and other expenses incurred as a result of the crime) to determine a fair and proper sentence. Judges should consider all relevant information about both offenders and victims in order to reach a "just" sentence. In some cases, judges are provided with relatively extensive information about the offender (through pre-sentence reports or representations by defence counsel), but less accurate or less up-to-date information about the impact of the crime on the victim. This is particularly so where the offender pleads guilty or negotiates a guilty plea to a lesser

charge (in such cases, only a simple summary of the facts may be presented to the judge).

Some victims feel that they ought to be consulted by Crown attorneys about plea bargaining and sentencing recommendations. When the Crown accepts a guilty plea to a charge which is likely to result in a lesser sentence than that for which the offender was originally charged, chances are the victim may feel the offender got something he or she shouldn't have and the victim may feel further victimized by the criminal justice system. This appears particularly unjust when the Crown attorney is unfamiliar with some of the facts.

Some of victims' "feelings" may be addressed by attending better to the informational needs of victims. Others assert, however, that providing victims with an opportunity to be heard at plea and sentencing is helpful in the process of recovery from victimization. In such cases, mere information may not be enough; greater participation may be required.

The Canadian Sentencing Commission rejected the concept of victims becoming independent parties in plea negotiations, but suggested that there was considerable room for improving the flow of information between Crown counsel and the victim during plea negotiations. It recommended that prosecutorial authorities develop national guidelines directing Crown counsel to keep victims fully informed of plea negotiations (and sentencing proceedings) and to represent their views, and that, prior to acceptance of a plea, Crown counsel be required to receive and consider a statement of the facts of the offence and its impact upon the victim (Rec. 13.1 and 13.2).

The victim's opinion about an appropriate sentence may be particularly important where the offender and victim are known to, or closely associated with, one another and there is reason to believe the offender may pose a continuing threat to that victim, although not to anyone else. In such a case, it is important that the victim have an opportunity (on the record) to recommend conditions of probation or release which would limit the offender's access to the neighbourhoods where the victim lives and works. The Committee believes such recommendations could be incorporated in victim impact statements.

b. Use of Victim Impact Statements (and Other Sentencing Information) by Correctional Authorities

In addition to providing valuable information to sentencing judges and releasing authorities, victim impact statements are of importance also to offenders themselves and to members of correctional staff who work with them.

Victim impact statements, together with other sentencing information, should be forwarded to correctional authorities in order to assist them in making the most sensible case management decisions about offenders. They should also be used to assist case management workers and others working closely with offenders in helping the offenders come to terms with their offences and to acknowledge responsibility for them, where they have not already done so.

Paradoxically, correctional systems often have great difficulty obtaining from courts what would appear to be the most basic information about offenders and their offences. Proceedings on sentencing (which may include the gist of a victim impact statement) are not generally transcribed unless there is an appeal. Yet it is unlikely that a full and proper administration of the sentence can take place without a clear understanding of the offence which occurred and the purpose of the sentence.

As a result of several murders committed in recent years by federal offenders on conditional release, greater efforts are now made by federal correctional authorities to obtain sentencing information and reasons, where they exist. (In addition, of course, victims may always make written submissions directly to correctional and release authorities about individual offenders.) It is not clear what sentencing information, if any, probation officers and provincial institutions receive where pre-sentence reports have not been prepared. The Canadian Sentencing Commission recommended that judges provide written reasons in some circumstances and that a transcript of the sentencing judgement be made available to the authorities involved in the administration of the sentence (Rec. 11.1 and 12.3).

The Committee believes that the routine transcription of the proceedings of sentencing hearings and the transmission to correctional authorities of such transcripts and exhibits filed would assist correctional authorities in placement and program decisions, as well as pre-release

planning. (Such a recommendation is made in Chapter Eleven.) **Equally important, it would enhance the capacity of both custodial and community correctional authorities to engage offenders in meaningful discussions about the nature and consequences of their offences, steps which might be taken to acknowledge responsibility and to make amends for the behaviour, and opportunities the offender might take advantage of in order to prevent a recurrence of the criminal conduct.**

How victim impact statements might be used in the parole process is discussed in Chapter Eleven.

CHAPTER FOUR

THE RECENT HISTORY OF SENTENCING REFORM IN CANADA

No basic changes in sentencing philosophy or the structure of sentencing set out in our *Criminal Code* have been made since the late nineteenth century. In fact, Canadian criminal legislation has been criticized frequently for its lack of sentencing goals and principles. Legislative changes in Canadian criminal law have characteristically been *ad hoc* and short-term in nature.

This chapter examines some of the proposals for law reform relating to sentencing that have been made over the years. They constitute the backdrop against which the Committee makes its recommendations.

A. Ouimet Report

Established in June 1965 by Order-in-Council to study "the broad field of corrections, in its widest sense, from the initial investigation of an offence through to the discharge of a prisoner...", the Canadian Committee on Corrections, under the Chairmanship of Mr. Justice Roger Ouimet, presented its comprehensive report to the Solicitor General in March 1969. The Committee started from the basic premise that the proper function of the criminal justice system is to protect society from crime in a manner commanding public support, while at the same time avoiding needless injury to the offender. The Committee indicated that there was a need for an overall sentencing policy. It proposed to:

... segregate the dangerous, deter and restrain the rationally motivated professional criminal, deal as constructively as possible with every offender as the circumstances of the case permit, release the harmless, imprison the casual offender not committed to a criminal career only where no other disposition is appropriate. In every disposition, the possibility of rehabilitation should be taken into account.¹

The Committee observed that the best long-term protection of society is secured by the ultimate rehabilitation of the sentenced individual.

The Ouimet Committee expressed the view that sentences of imprisonment should be resorted to only where the protection of society clearly requires the imposition of such a penalty. Long terms of imprisonment should be imposed only in special circumstances. The Committee recommended that the *Criminal Code* be amended to authorize the courts to deal with a person without imposing a sentence of imprisonment, unless the nature of the crime and the offender make imprisonment necessary because the offender may repeat the crime during the non-carceral sentence, because some correctional treatment of the offender in confinement is required or because a lesser sentence would depreciate the seriousness of the crime. It also recommended that dangerous offender legislation be introduced to provide for indeterminate sentences (with regular assessments and Parole Board reviews to ensure that offenders who are no longer dangerous are released).

The Ouimet Committee felt it might be difficult to eliminate entirely the disparity in sentences — at the least, however, the sentencing authority should give reasons for imposing a particular sentence. The Committee concluded that sentences should be individualized and that a range of alternatives should be made available to the sentencing judge: absolute discharge, with or without conditions; probation; fines; suspended sentence; restitution, reparation or compensation to the victim; confinement (weekend detention, night detention with programs of compulsory or voluntary work in the community, or full-time detention in reform institutions or penitentiaries or other places of segregation).

The Ouimet Committee made the following statement as a general guide for applying sentencing alternatives:

The primary purpose of sentencing is the protection of society. Deterrence, both general and particular, through knowledge of penalties consequent upon prohibited acts; rehabilitation of the individual offender into a law-abiding citizen; confinement of the dangerous offender as long as he [or she] is dangerous, are major means of accomplishing this purpose. Use of these means should, however, be devoid of any connotation of vengeance or retribution.²

For there to be a rational and consistent sentencing policy, the Committee concluded that a number of deficiencies needed to be corrected. These were:

- (1) the lack of readily available information about existing sentencing alternatives and services and facilities to implement sentencing dispositions;

- (2) the lack of comprehensive information about the character and background of the offender; and
- (3) the lack of information about the reasons for imposing certain sentences.

The report urged the federal government to prepare (in conjunction with the provinces) and issue a guide to dispositions, which would be made available to all in the correctional system and which would contain the information identified above as then lacking. The Committee recommended that fines only be imposed after a means study of the offender had been done; that, except for murder, minimum sentences of imprisonment be repealed; and that whenever there was to be a sentence of imprisonment, it be preceded by a pre-disposition report on the offender and accompanied by a statement of the reasons for such imprisonment.

B. Hugessen Report

Established in June 1972 by the Solicitor General of Canada, the Task Force on the Release of Inmates, under the Chairmanship of the Honourable Mr. Justice James K. Hugessen, released its report in November 1972. While the focus of the report was on the release of inmates, it contained an Appendix which described "A Proposal for Statutorily Fixed Sentences". The main recommendation was the abolition of fixed-term sentencing to penitentiaries and the adoption of statutorily fixed maximum sentences (for sentences of two years or more) with no discretion in the sentencing court to fix minimum terms.

Under these proposals, a judge would have three sentencing options after conviction of an offender:

- ° non-custodial sanctions (including semi-custodial sanctions such as probation and residency at a halfway house);
- ° short-term determinate custodial sentences of less than two years to be fixed by the court; or
- ° penitentiary sentences, the maximum length of which would be statutorily determined (three, five or ten years, or life).

In the case of penitentiary sentences, institutional authorities would make recommendations, within one to three months after sentence, in most cases, to a regional or local board about the proposed minimum length and place of incarceration based on the program, educational and other needs of the offender and the degree of custodial risk the offender poses. Each case would be reviewed at least annually at which time the board might reduce (or, exceptionally, increase) the minimum term. After serving the minimum term, offenders would be released on parole with supervision for a fixed term of approximately 18 months. Offenders would be discharged from parole about one year after discharge from supervision. (This proposal is similar to a form of indeterminate sentencing used in some American jurisdictions.)

C. Goldenberg Report

Pursuant to a motion in October 1971, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, under the Chairmanship of Senator Carl Goldenberg, tabled its report on parole in 1974. In Chapter III, it reviewed the conflicts between parole and sentencing.

In contrast with the Hugessen Report, the Senate Report recommended that the present role of the courts in sentencing be maintained, although it noted the desirability of reducing the wide discretion of judges. Cautioning that redesigning parole should be accompanied by "an overhaul of sentencing", it suggested that sentencing guidelines be incorporated into the *Criminal Code*. Furthermore, it recommended that the indeterminate sentences provided for at that time in the *Prisons and Reformatories Act* be abolished except for dangerous offenders.

The Senate Committee was of the view that imprisonment should not be used unless the judge was satisfied that it was necessary for the protection of the public on at least one of three grounds. The Committee also identified 12 factors which, among others, should influence the court in the exercise of its discretion in deciding to withhold a sentence of imprisonment. In addition, it noted that the U.S. Model Sentencing Act procedure for sentencing hearings could usefully be incorporated into the *Criminal Code*.

The Senate Committee concurred with the Ouimet Committee in condemning the intrusion of sentencing courts into parole by adding probation terms to prison sentences of less than two years. It recommended the repeal of this provision in the *Criminal Code*. In addition, it

recommended that the Code be amended to provide for a limit on the cumulation of consecutive sentences.

D. Law Reform Commission of Canada Report

The Law Reform Commission of Canada published a report on dispositions and sentencing in 1976. It started from the basic premise that the coercive powers of the criminal law and its agents must be used in such a way as not to further damage the social fabric. Based on this general principle, the Commission enunciated a number of other criteria and guidelines.

Some of the other principles underlying the Commission's approach were:

- (1) The criminal process should be used with restraint;
- (2) Intervention via the criminal law should be proportionate to the harm done;
- (3) The most effective means for restoring peace should be selected: those responsible for such decisions should be accountable for them;
- (4) Sentences should encourage a sense of responsibility on the part of the offender and enable that person to understand the impact of his [or her] actions on the victim and society;
- (5) Mediation and arbitration are preferable ways of arriving at a proper disposition or sentence; and
- (6) Reconciliation of victim and offender, including reparation of the damage done, are desirable.

The Commission also indicated that, in its view, mechanisms other than the criminal justice system should be used wherever possible to deal with criminal acts. This could be done by mediation, arbitration or diversion. If a case proceeds to trial, and a conviction is entered, the court should order an absolute or conditional discharge wherever possible. In the Commission's view, this would especially be the case if the offender and the offence should have been dealt with at the pre-trial stage or if any more severe sanction would cause unnecessary social costs and hardships.

The Commission then set out in its report a range of sentences:

- (1) Good Conduct Order: the offender would be required to keep the peace for not more than 12 months — to be imposed where an absolute or conditional discharge would not be adequate.
- (2) Reporting Order: the offender would be required to report to a person, named by the court, at designated times — to be imposed where the court feels that certain limitations on liberty and some supervision of the offender may be necessary.
- (3) Residence Order: the offender would be required to reside in a particular place for a determinate period of time — to be imposed where the court feels that this type of limitation needs to be imposed on the offender.
- (4) Performance Order: the offender would be required to undertake educational, training or employment activities to reduce the likelihood of continued criminal activities.
- (5) Community Service Order: the offender would be required to perform a fixed number of hours of community service during free time — the purposes are to take the place of a fine, to censure the criminal act and to reconcile the offender with the community.
- (6) Restitution and Compensation Order: the offender would be required to reimburse the victim as far as possible for the damage.
- (7) Fine: the offender would be required to pay a fine where the offence is detrimental to society as a whole or restitution is inappropriate.
- (8) Imprisonment: this exceptional sanction would be used only to protect society by separating offenders who constitute serious threats to life and personal security, to denounce behaviour society considers a serious violation of basic values or to coerce offenders refusing to submit to other sanctions. Imprisonment is not justified by rehabilitation but, once

sentenced, an offender should benefit from social and health services. Courts should only resort to imprisonment if less severe sanctions are unlikely to succeed. The length of imprisonment should be determined in light of the nature of the offence, the circumstances in which it was committed and the objectives of imprisonment. A prison sentence to protect society by separation should not exceed 20 years. A prison sentence for the purpose of denunciation should not exceed three years. A prison sentence imposed because of wilful disregard of other sanctions should not exceed six months.

- (9) Hospital Order: where the offender is in need of medical treatment, a court should be able to order that a term of imprisonment be served in part in a medical facility.

The Commission recommended that judges should develop sentencing criteria and should meet periodically to ensure that they are being properly applied or to change them if such is deemed to be necessary. Finally, the commission recommended that the Guidelines outlined in its report be incorporated into the *Criminal Code*.

E. The Criminal Law Review

The Criminal Law Review process was initiated by the Government of Canada in 1981 in recognition of the need for a comprehensive review of the criminal law and the development of integrated proposals for change which were consistent with a criminal justice policy. The Sentencing Project, one of 50 individual projects, was launched in 1982 and was one of the first areas of priority identified by the Review.

1. *The Criminal Law in Canadian Society*

Published in 1982 by the Department of Justice, *The Criminal Law in Canadian Society* sets out the policy of the Government of Canada with respect to the fundamental purpose and principles of the criminal law. It forms the framework for the ongoing work of the Criminal Law Review, including the Sentencing Project and Correctional Law Review Project (discussed later in this chapter).

The document presented crime trends, reviewed various explanations offered for the phenomenon of crime and policy responses to crime by

governments, and identified the factors which are likely to continue to influence the general shape of future events in Canada. It identified seven major concerns that encompass the wide range of specific criticisms, problems and complaints with respect to criminal law and the criminal justice system (including the effectiveness of alternatives and corrections, the role and the needs of victims, and sentencing and post-sentencing processes).

The document concluded that the criminal justice system must pursue both "justice" and "security" purposes, that criminal sanctions are understood by the public and offenders to be primarily punitive in nature, that criminal law should be distinguished from other forms of social control by use of the criterion, "conduct which causes or threatens *serious* harm", and that considerations of justice, necessity and economy should determine the means that the criminal justice system may employ to achieve its goals.

This policy recognized that Canada has guaranteed certain rights and freedoms and undertaken international obligations to maintain certain standards. While criminal law is necessary for the protection of the public and the maintenance of social order, it involves many of the most serious forms of interference by the state with individual rights and freedoms.

The Criminal Law in Canadian Society defined the purpose of the criminal law as:

...to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society through the establishment of a system of prohibitions, sanctions and procedures to deal fairly and appropriately with culpable conduct that causes or threatens serious harm to individuals or society.

It recommended that this purpose be achieved through means consonant with the Canadian Charter of Rights and Freedoms and in accordance with 12 principles, the following six of which may be said to relate directly or indirectly to sentencing and are relevant to the Committee's study:

...

- (f) the criminal law should provide sanctions for criminal conduct that are related to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender, and that reflect the need for protection of the public against further offences by the offender and for adequate deterrence against similar offences by others;

- (g) wherever possible and appropriate, the criminal law and the criminal justice system should also promote and provide for:
 - (i) opportunities for the reconciliation of the victim, community, and offender;
 - (ii) redress or recompense for the harm done to the victim of the offence;
 - (iii) opportunities aimed at the personal reformation of the offender and his [or her] reintegration into the community;
- (h) persons found guilty of similar offences should receive similar sentences where the relevant circumstances are similar;
- (i) in awarding sentences, preference should be given to the least restrictive alternative adequate and appropriate in the circumstances;
- (j) in order to ensure equality of treatment and accountability, discretion at critical points of the criminal justice process should be governed by appropriate controls;
- ...
- (l) wherever possible and appropriate, opportunities should be provided for lay participation in the criminal justice process and the determination of community interests.

2. Bill C-19 and Accompanying Policy Statement on Sentencing

In February 1984, the Government introduced Bill C-19, a package of *Criminal Code* amendments, some of which have now been enacted (in original or revised form) and some of which died on the Order Paper. One section of the package concerned sentencing: those matters related to the purpose of sentencing were referred to the Canadian Sentencing Commission; others related to victims and restitution recently were enacted by Parliament (in modified form) as Bill C-89.

Bill C-19 identified the fundamental purpose of sentencing as protection of the public and identified five strategies by which that might be achieved. It identified the principles by which the court's discretion might be limited: proportionality, consistency, restraint, and limitations on the use of imprisonment. Accompanying the Bill was a policy on sentencing issued by the Department of Justice to set out the context of issues and concerns within which the sentencing provisions of that Bill were developed.

The Sentencing Project drew heavily on the work of the Ouimet Committee, the Law Reform Commission of Canada and other domestic and international sources. Recommended Canadian themes included restraint in the use of criminal sanctions (especially imprisonment); increased use of non-carceral sentencing alternatives; and acceptance of judicial discretion combined with a greater focus on explicit mechanisms to ensure accountability. In contrast, a number of American jurisdictions focused on creating greater uniformity and certainty in sentencing (limiting disparity) and a shift from rehabilitation theory to retribution (or "just deserts").

As identified in *The Criminal Law in Canadian Society*, three major issues have particular application to sentencing: the lack of clearly stated policies or principles in existing law; the presence of apparent or perceived disparity; and the lack of knowledge about the effectiveness of sanctions. Bill C-19 included, for the first time in Canadian legislative history, an explicit statement of the purpose and principles of sentencing and a clear set of procedural and evidentiary provisions to govern the sentencing hearing. It provided a broader and more clearly defined range of sentencing options, reserving imprisonment for cases where non-custodial sanctions are inappropriate. It increased the legitimacy of victim concerns by according wider and higher priority to the use of reparative sanctions and by consolidating and expanding the restitution provisions of the *Criminal Code*.

3. The Canadian Sentencing Commission

Concurrently with the introduction of Bill C-19 in the House of Commons, the government announced the establishment of the Canadian Sentencing Commission to consider and make recommendations upon sentencing guidelines, realigning maximum penalties within the *Criminal Code* in respect of the relative seriousness of offences, proposals to minimize unwarranted sentencing disparity, and mechanisms to provide more complete and accessible sentencing data.

The Canadian Sentencing Commission's report was tabled in Parliament at the end of March 1987. The Commission recommended that Parliament establish in legislation the purpose of sentencing and the principles which would affect the determination of sentences. To address the problem of unwarranted sentencing disparity, it recommended that a permanent sentencing commission be established to develop presumptive sentencing guidelines which would be tabled in Parliament. To provide greater clarity in sentencing, it recommended that parole be abolished and

that maximum and actual sentences be reduced: this, it said, would provide "truth in sentencing" or "real time sentencing", without increasing the prison population. It also recommended that greater use of sentencing alternatives be encouraged. Overall, it recommended that the sentencing system be equitable, clear and predictable, features which it does not have today.

The Sentencing Commission observed that sentencing itself does not resolve the major social problems that cause crime, but so long as such a system exists, the principles of justice and equity must prevail. Because the sentencing process has as its goal the accountability of the offender, rather than punishment *per se*, the least onerous sanction appropriate in the circumstances should be applied. Imprisonment should not be imposed for rehabilitation purposes but should be resorted to only in order to protect the public from violent crimes, where another sanction would not adequately reflect the gravity or repetitive nature of the offence, or where no other sanction would adequately protect the public or the administration of justice.

The Commission recommended that mandatory minimum sentences be abolished because they are inconsistent and unfair — their effect is to restrict the sentencing judge's discretion and to force a specific sentence. (See Chapter Six for further discussion of this.)

The Sentencing Commission identified two problems with maximum sentences — they often do not reasonably correspond with the seriousness of the offences to which they apply and they do not relate to what should happen to someone convicted of the offence. The Commission recommended that there be a 12-year maximum ceiling on sentences, which would apply primarily to violent offences resulting in serious harm to victims — manslaughter, aggravated sexual assault, kidnapping, etc. Nine-year, six-year, three-year, one-year or six-month sentences would apply to other offences, depending on the seriousness of the offences. The Commission ranked the seriousness of each *Criminal Code* offence and assigned each to the appropriate sentence category.

The Commission recommended that indeterminate sentences applicable to dangerous offenders be replaced by enhanced, definite sentences where special circumstances so warrant. Such an enhanced sentence would be available for offences carrying a maximum penalty of 9 or 12 years, when the offence involved serious personal injury committed in brutal circumstances.

To reduce indeterminacy in sentencing, the Commission recommended that parole be abolished and that earned remission amount to no more than 25 percent of the sentence imposed. (These recommendations are described in greater detail later in this report.) The elimination of parole and the reduction of earned remission would have the effect of ensuring that the sentence served approximates more closely the sentence imposed than is now the case.

The effect of all these proposals would be that many offenders would not be imprisoned, and those who were imprisoned would serve shorter, more definite terms and would spend a greater proportion of these sentences than is presently the case in a carceral setting. In the Commission's view all of this would lead to greater certainty in sentencing.

The Commission recommended that the sentencing judge be empowered to determine the security level of the facility in which an offender is to serve a sentence. The Commission recommended that sentencing guidelines be issued — they would be presumptive, not binding. The judge could sentence outside the guidelines if it were appropriate to do so and if reasons were given. The guidelines would also have a non-exhaustive list of aggravating and mitigating factors to be taken into account by the sentencing judge. The Commission recommended that a Permanent Sentencing Commission be established which would work in consultation with a Judicial Advisory Council to develop and monitor sentencing guidelines to be tabled in Parliament.

Community sanctions (any sanctions other than imprisonment) should be more widely used. The Commission recommended that fines be imposed only where it has been determined that the offender has the means to pay — there should be no imprisonment for inability to pay a fine. Restitution should be employed more frequently.

4. Continuing Consultations by the Department of Justice and the Ministry of the Solicitor General

The Department of Justice has been consulting with the provinces and territories, as well as other interested individuals and groups, on the recommendations of the Canadian Sentencing Commission. It is anticipated that a discussion paper on sentencing reform will be forthcoming.

The Ministry of the Solicitor General has been engaged for several years in the Correctional Law Review, a project reviewing all federal legislation related to corrections and conditional release. Its review of conditional release must, of course, take into account the recommendations of the Sentencing Commission.

The Department and the Ministry have established a joint working group for the purposes of cooperating in their consultations and reviews.

Notes

- (1) Canadian Committee on Corrections, *Toward Unity: Criminal Justice and Corrections*, Information Canada, Ottawa, 1969, p. 185.
- (2) *Ibid.*, p. 194.



CHAPTER FIVE

THE SEARCH FOR A SENTENCING PURPOSE AROUND WHICH CONSENSUS CAN BE BUILT

With a few specific exceptions, the Canadian sentencing process is discretionary in nature. Courts of appeal interfere with the dispositions of sentencing judges only when they feel inappropriate weight has been given to various factors. "Undue disparity" may be said to occur when no reason is available to rationalize "a marked departure" from sentences customarily imposed in the same jurisdiction for the same or similar crimes.

There is general consensus that unwarranted disparity should be eradicated. Research on sentencing disparity demonstrates that the most frequently alleged cause for unwarranted variation is confusion about the purposes of sentencing. No sentencing goals are now set out in legislation. Conflicts and inconsistencies in case law appear to arise from the fact that it is often impossible to blend the elements of public protection, punishment, denunciation and deterrence; frequently, they are contradictory and inconsistent. It is important, therefore, to achieve consensus on a sentencing rationale for the guidance of the judiciary and the enlightenment of the general public.

A number of proposals have been made as to what the goals and principles of sentencing should be. The Law Reform Commission of Canada proposed that primary emphasis be placed on the principles of denunciation, proportionality and restraint in a rational and consistent sentencing policy. (Restraint in sentencing means using the least coercive measure necessary, consistent with the principles of denunciation and proportionality. Denunciation and proportionality are defined later.)

A good many witnesses appearing before the Committee subscribed to the view of the Sentencing Commission and the Law Reform Commission that proportionality should be the major principle affecting the nature and length of sentences. Many of these witnesses favoured the development of mandatory or presumptive sentencing guidelines to control unwarranted disparity.

As a starting point, the Committee agrees with the Canadian Sentencing Commission that the purpose and principles of sentencing should be clarified and established in legislation. In its search for a sentencing rationale, the Committee looked for commonalities in the submissions it received, particularly in the underlying meaning of the positions taken as well as in the words which were actually spoken or written. This chapter sets out the various sentencing rationales upon which the Committee has drawn in developing the goals and principles it recommends be adopted in legislative form.

A. Public Protection

The most frequently articulated goal of sentencing is the protection of the public. Yet this is also said to be the overall purpose of the criminal law itself.

The Sentencing Commission was concerned that combining the purpose of the whole criminal justice system with the goal of one of its components could lead to serious misunderstandings. In particular, establishing public protection as the fundamental purpose of sentencing creates unrealistic expectations about what can be achieved by sentencing (p. 149, 153). The Sentencing Commission also argued that, while sentences may have protective effects, the sentencing courts do not have the primary responsibility for achieving this goal. However, the Commission was prepared to include public protection (albeit at a relatively low level of importance) as a principle which should affect the sentence.

The Committee agrees with the purpose of the criminal law as set out in *The Criminal Law in Canadian Society* (see page 36 above). The Committee notes that the federal government, through this policy document, recognizes that the criminal law is only one avenue for public protection: hence, it "contribute[s] to the maintenance of a just, peaceful and safe society." Alone, the whole criminal justice system cannot guarantee public safety. The Committee was urged by many witnesses to conclude that no criminal justice system alone could meet public expectations of safety and protection. The Church Council on Justice and Corrections stated:

[C]ommunities must get involved in solving their moral problems. . . . Official institutions can only assist, they cannot bring about [a just, peaceful and safe society] . . . [G]iving Canadians a more realistic perception of crime, and ways of resolving conflicts more positively, would . . . diminish the helplessness which most people now experience in the face of crime (Brief, p. 2)

Nevertheless, the Committee does not agree with the Sentencing Commission that public protection should not be established as the goal of sentencing. In fact, many witnesses with varying perspectives on criminal justice issues urged the Committee to adopt public protection as the fundamental purpose of sentencing. While recognizing that sentencing is only one component of the criminal justice system, and therefore may be limited in what it can achieve, the Committee believes that public confidence in the criminal justice system demands that public protection be considered as the fundamental purpose of each of its components. In this respect, sentencing is no exception.

The mission statements of the Correctional Service of Canada (proposed in 1984) and the National Parole Board (adopted in 1986), and the tentative purpose of corrections proposed by the Correctional Law Review (Working Paper #1, 1986), quite rightly in the Committee's opinion, incorporate "to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society" or "contributes to the protection of society" in their statements of purpose. The Committee believes that a statement of the purpose of sentencing should do no less.

The criminal law purpose established by the federal government in *The Criminal Law in Canadian Society* includes the strategy by which this purpose is to be achieved: "through the establishment of a system of [fair and appropriate] prohibitions, sanctions and procedures. . . ." This dual formulation of the purpose of the criminal law recognizes that the criminal law should continue to have two major aspects — security goals (related to public protection) and justice goals (equity, fairness, guarantees of rights and liberties, etc.). The Sentencing Commission seems to have focussed on the first aspect in its formulation of the purpose of the criminal law and on the second in its formulation of the purpose of sentencing:

...

2. Overall Purpose of the Criminal Law

It is hereby recognized and declared that the enjoyment of peace and security are necessary values of life in society and consistent therewith, the overall purpose of the criminal law is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society.

3. Fundamental Purpose of Sentencing

It is further recognized and declared that in a free and democratic society peace and security can only be enjoyed through the due application of the principles of fundamental justice. In furtherance of the overall purpose of the criminal law of maintaining a just, peaceful and safe society, the fundamental purpose of sentencing is to preserve the authority of and promote respect for the law through the imposition of just sanctions.

The proposed correctional philosophy of the Correctional Law Review Working Group followed an approach consistent with *The Criminal Law in Canadian Society*. It identified five strategies by which corrections contributes to public protection. These reflect the multi-faceted nature of corrections in modern society as well as the previously-described dual nature of criminal justice goals. In doing so, the Correctional Law Review Working Group recognized that society demands more than the pursuit of a single strategy in such complex matters and that the differences in the risks and needs presented by different offenders demand a flexible approach.

The Committee was drawn to this multi-faceted approach in developing its proposed sentencing purpose. Following is a discussion of concepts which might be formulated in strategies for inclusion in such a statement of purpose.

B. Offender Accountability/Responsibility, Rather than Punishment

A number of witnesses who appeared before the Committee argued that *a*, if not *the*, purpose of sentencing was punishment. For these witnesses, the principle of just deserts or proportionality was important. They tended to feel that present sentencing practices for some of our most serious offences (e.g., any offence where a life is taken or aggravated sexual assault takes place) do not reflect the principle of proportionality. (Proportionality means that the type and duration of the sentence shall be directly related to the gravity of the offence committed and to the degree of culpability of the offender. The maximum penalty specified in the *Criminal Code* may be said to reflect the gravity of the offence.)

The Sentencing Commission noted that while sentencing is punitive in character, it is not the same as punishment. Moreover, punishment purposefully meted out by the criminal justice system is distinguishable from the unintended harshness of its operation. The Commission also took the position that not all sentences impose such a severe measure of deprivation

as to be called punishment, although most of them are coercive. In recent years, the notion of retribution has fallen into disfavour, except where extreme violence is involved and as a means of limiting punishment.

The Committee was urged by some witnesses to conclude that punishment has little to commend it. It was argued that punishment neither encourages people to take responsibility for what they have done, nor does it provide opportunities for making reparations to the victim or the community. Much worse, it tends to encourage people to avoid accepting responsibility by lying (or self-denial) or by not getting caught. On the other hand, some witnesses clearly believed that severe punishment itself would achieve either specific or general deterrence, possibly both. (Deterrence means the sentence has the capacity to inhibit the offender from repeating the sanctioned conduct [specific deterrence] or to discourage others from doing so [general deterrence].) While there may be some evidence to support their claims with respect to some offences and some offender groups, there is a serious lack of supporting evidence about general deterrence. Yet Canadian courts seem to attribute value to it uncritically. **Nevertheless, to ignore punishment is to ignore generally accepted public attitudes about sentencing.**

However, most witnesses who talked about punishment seemed to be looking for a way of holding offenders accountable for their criminal conduct and for expressing the community's abhorrence of that behaviour (denunciation). Moreover, many witnesses identified offenders acknowledging/accepting responsibility for their criminal conduct as pivotal in turning them away from a life of crime.

The Committee was struck by the potential of this concept of offender responsibility or accountability. In addition to being a key component of diversion programs and many alternative measures, it is one that is generally supported by victims. The proponents of the concept of restorative justice have long recognized the importance to both the victim and the offender (and thereby, ultimately, to the community) of offenders accepting responsibility for their actions and taking steps to repair the harm done. **The Committee believes that it is the responsibility of the community to ensure that offenders are confronted with the consequences of their actions and challenged to accept responsibility and make reparations.**

C. Victim Reparation

In the case of minor property offences, an offender might demonstrate this acceptance of responsibility by returning stolen goods to the victim, repairing damage to the victim's property, or repaying the victim for expenses incurred in the repair or replacement of the victim's property. In some cases, in lieu of financial restitution, the offender may provide personal services to the victim¹ or do volunteer work for a community agency.

Where the status quo cannot be restored (e.g., where a life has been taken), it is likely to take offenders a considerable amount of time to come to terms fully with such offences and to truly accept and acknowledge responsibility. When this has occurred, it is important that the offender be given a way to demonstrate his or her remorse and to make some kind of symbolic restitution as a step towards the goal of healing the "brokenness" in the community and between specific people. ("Brokenness" refers to the breach in harmonious community relations which has occurred because of the criminal incident — the peace has been broken.)

D. Incapacitation and Denunciation

It is also asserted that increasing the frequency or severity of a sanction for the purposes of incapacitating offenders will reduce crime. However, prison populations and crime rates seem to rise at the same time. Moreover, prisons themselves are not crime free; expanding their use may not actually decrease crime. In addition, the Sentencing Commission concluded that incapacitation was not a suitable *overall* sentencing goal because it is achieved primarily through the use of custodial sanctions — there would be no place for community sanctions if incapacitation were the only goal of sentencing.

Denunciation is the statement of values concerning forms of behaviour that are socially unacceptable. Denunciatory sentences are currently considered to play an important part in maintaining society's values; they are generally harsher than those which are based on general deterrence. While denunciation is a consideration of great importance for sentencing, the Sentencing Commission took the position that it cannot be characterized as a goal. Denunciation uses language to express condemnation. Thus the degree to which denunciation is achieved depends upon the publicity of the condemnation.

In the most serious cases of violence, where members of the community are likely to continue to be at risk of harm by the offender, public protection will require some form of incapacitation of the offender. In many cases, the community will require a mechanism for denouncing the criminal conduct which has occurred, whether or not there continues to be a risk to others.

Nevertheless, the Committee is convinced that offenders who are simply "locked up" (or for that matter, kept under house arrest through electronic surveillance) are unlikely to accept responsibility for their behaviour. They simply "trade time for crime", and when this exchange has been completed, offenders may reoffend. Therefore, the Committee outlines elsewhere in this report the sorts of reforms which must take place in correctional institutions if they are to make any long-term contribution to public protection.

E. Alternatives to Incarceration

The Committee reached a consensus early in its deliberations about the desirability of using alternatives to incarceration as sentencing dispositions for offenders who commit non-violent offences. Using incarceration for such offenders is clearly too expensive in both financial and social terms.

Canada relies more heavily on imprisonment as punishment for crime than do many other Western nations. Among 16 European countries and the United States, only Poland and the U.S. have higher rates of incarceration than Canada. From 1982 to 1986, Canada's rate of criminal charges has declined, while its incarceration rate has increased.² (Penitentiary populations increased by 43 percent between 1972 and 1983 and by 20 percent between 1982/83 and 1986/87.³ Despite this reality, the Committee senses that the Canadian public seems to think that fewer offenders are being incarcerated for shorter periods of time and that early release is easier to get. Generally speaking, the Canadian public is not as well-informed about sentencing practices as it should be and therefore sees a leniency in the system that is not borne out by reality.

Too many people are sentenced to incarceration for non-violent offences and non-payment of fines — this creates overcrowding and results in a violation of the proportionality principle in sentencing. Moreover, the

growth in prison populations does not appear to have reduced crime. In the Committee's view, expensive prison resources should be reserved for the most serious cases. Other than in exceptional situations, the use of incarceration for non-payment of fines should be restrained. Insofar as minor offenders are concerned, all non-carceral options should be exhausted before there is recourse to incarceration.

While few would disagree with the lengthy imprisonment of dangerous, violent criminals or some recidivists, there is a case to be made for alternative forms of sentencing for many offenders who do not pose a threat of physical harm, nor endanger the safety of individuals. Not surprisingly, then, the Sentencing Commission, following the leads of the Ouimet Committee and the Law Reform Commission of Canada, recommended that sentences of imprisonment be used with restraint and that they be reserved normally for the most serious offences, particularly those involving violence. These recommendations are consistent with the resolution on Alternatives to Imprisonment passed at the Seventh U.N. Congress on Crime Prevention and the Treatment of Offenders.

Nevertheless, the Committee is aware that some offenders incarcerated for property offences have long criminal records and in some cases do pose a risk (of violence, as well as of general recidivism) to the community. The Committee believes it is unlikely that many of these offenders have really been held accountable, other than "doing time", or have accepted responsibility for their criminal behaviour. The Committee does not wish to give the impression that it considers property offences trivial. It knows that such offences may be extremely upsetting to the victims who are affected by them. Moreover, not sanctioning such behaviour seriously can give both offenders and the public the impression that such conduct is tolerable. In the Committee's view, it is not.

In supporting the expansion and development of alternatives to incarceration, the Committee is of the view that one of the primary foci of such alternatives must be on techniques which contribute to offenders accepting responsibility for their criminal conduct and, through their subsequent behaviour, demonstrating efforts to restore the victim to the position he or she was in prior to the offence and/or providing a meaningful apology.

In the Committee's view, this notion should be uppermost in sentencing judges' minds. The issue should be addressed by both defence and

Crown counsel. The victim's views and needs should be ascertained and presented, after disclosure to the defence, to the sentencing judge. Wherever possible, victim-offender reconciliation services and, in more serious cases, alternative sentence planning services — both of which are discussed in Chapter Seven — should be engaged at the earliest opportunity to provide appropriate support to victims and to assist all parties in reaching or proposing sentencing dispositions responsive to the needs of both victims and offenders.

F. Offender Rehabilitation

The Committee is aware that some (perhaps many) offenders will not easily accept responsibility for their offences. In some cases, their "criminal thinking" will be deeply ingrained and their denial of their own responsibility will be strong. In these and other cases, offenders' own needs may be so great that they may be unable to make any meaningful restitution or efforts to repair the harm done until they have been rehabilitated. (Many witnesses used the word "habilitation" rather than "rehabilitation" to draw attention to the deficiencies in some offenders' development. These are said to be so great as to require corrections to provide basic opportunities for personal, social, educational and vocational skill development. It is not so much a matter of restoring what has been lost, but of providing what the offender has never had.)

The sentencing and correctional processes must acknowledge this and provide opportunities for offender habilitation, not simply because (as some suggest) such offenders may have themselves been victims. In the absence of so doing, it is unlikely that these offenders will be able to acknowledge their own roles in their behaviour, demonstrate to their victims and the community their efforts to restore the social balance which was disrupted by their conduct, and change their subsequent attitudes and behaviour so as to avoid criminal conduct in the future.

The rehabilitation of offenders was recommended, generally in conjunction with other goals, by a number of witnesses as the purpose of sentencing. Some witnesses suggested it as a mechanism for protecting the public from recidivistic crime; for others it had "purer" humanistic origins.

Although it is generally recognized that prisons are not suitable for rehabilitating offenders, some courts continue to sentence offenders to imprisonment for rehabilitative purposes. It has become well understood in

recent years that prisons cannot be expected to rehabilitate unwilling offenders. Hence Bill C-19 (which was never enacted) and the Sentencing Commission proposed that imprisonment not be imposed *solely* for the purpose of rehabilitation.

Unfortunately, this view has come to be associated with the view that rehabilitation should be ignored in prisons. What is intended is the following: if the primary goal of the sentence is the rehabilitation of the offender, then an appropriate community sanction should be chosen. Where a custodial sanction must be chosen (for reasons not related to rehabilitation), correctional authorities should provide opportunities for rehabilitation. This view is reflected in the strategies identified for the purpose of corrections in *Correctional Philosophy*, the first working paper of the Correctional Law Review.

Needs will vary from offender to offender and thus the range of programs and services to be provided will be large. In some cases, it will involve literacy training; in others, opportunities for vocational or post-secondary education; in many cases, addictions treatment programs will be necessary; often life skills and pre-employment counselling will be needed. These are but a few of the services and programs which have been identified for and reviewed by the Committee.

While the Sentencing Commission would permit consideration of the offender's prospects for rehabilitation as a low-level sentencing principle, it argued against rehabilitation as a sentencing goal on the ground that evaluations of various programs showed that little effect could be expected from them in lowering recidivism — particularly, in the custodial context. This view has recently been reiterated in an article by one of the commissioners and the Commission's research director.⁴

The Committee has been convinced by its hearings and institutional visits that a wide range of appropriately targeted programs and services may positively benefit offenders. The Committee believes that people can and do change; it rejects the notion that "nothing works". However, the Committee is concerned about the research which suggests that some programs may be harmful and that many appear to offer no positive benefits. Nevertheless, there appears to be no constructive way to foster positive changes in offenders beyond making the attempt. In light of the research, it is imperative that programs continue to be evaluated regularly and that new

ones build on approaches which have demonstrated success. (This will be discussed further in Chapter Fourteen.)

G. Preserving the Authority of and Promoting Respect for the Law

Ultimately the Sentencing Commission concluded that the majority of people do not need to be deterred from serious criminal behaviour, nor do they need to be rehabilitated or incapacitated. However, they do need to perceive that there is accountability for seriously blameworthy behaviour. It is the fact of holding people accountable by sanctions for behaviour which betrays core values of their community which should outline the overall purpose of sentencing. In its absence, the community will become demoralized, as individuals flout the law believing that the benefits of unlawful behaviour outweigh its costs. **The Committee agrees with the focus on accountability.**

H. Canadian Sentencing Commission Suggestions

There are genuine inconsistencies between traditional penal goals as they have been interpreted in case law to date. To avoid inconsistencies, the Sentencing Commission proposed that goals or principles which are clearly antagonistic should be excluded from the formulation of a sentencing rationale. It was of the view that principles (factors which would affect the determination of a particular sentence) should be ranked as a way of resolving dilemmas arising from the need to consider competing principles. Furthermore, it said, goals and principles which are repugnant to the nature of the sentencing process should not be assigned to it. Finally, even if a goal agrees in theory with the sentencing process, it should not be subscribed to in a fundamental way if there can be no reasonable expectation that it will be achieved to any significant degree.

The sentencing purpose proposed by the Sentencing Commission was set out earlier in this chapter. The Commission also proposed a set of principles to guide judges in the determination of specific sentences. The Committee relied on the language of these principles, to the extent they were not inconsistent with the purpose it expressed, in developing its own.

I. Summary of Committee's Views

In summary, the Committee believes that the formulation of a sentencing rationale in Canada must emphasize the contribution of

sentencing to public protection and should reflect the value of opportunities for:

- ° offenders to accept and demonstrate responsibility for their criminal behaviour and its consequences;
- ° victim reparation and victim-offender-community reconciliation;
- ° offenders to become "habilitated" or rehabilitated; and
- ° denunciation and incapacitation, where necessary.

The Committee further believes that, except where to do so would place the community at undue risk, the "correction" of the offender should take place in the community and imprisonment should be used with restraint. Finally, the Committee believes that wherever possible victims and the community should have greater involvement in sentencing and corrections.

The Committee also agrees with the President of the Law Reform Commission of Canada that sentencing must be part of an integrated, overall approach to the formulation of criminal justice policy. In the Committee's view, its proposed approach to sentencing is consistent with the purposes and principles proposed in *The Criminal Law in Canadian Society*.

Moreover, the Committee believes that criminal justice work should be grounded in the human dimension of crime (actual hurt or harm caused by offenders to victims, their families and their communities). Currently, decision-makers have little knowledge of the results of their decisions and whether or not they are achieving their desired goal. It has been suggested that the present criminal justice system is irrelevant to the human experience of crime. If this is true, it no doubt contributes to cynicism and a demoralizing lack of purpose for those who work in the field, as well as to public dissatisfaction. While there may be disagreement as to the extent that these notions are true, the Committee considers that its approach to sentencing would begin to remedy these problems.

Recommendation 5

The Committee recommends that the following be enacted in legislation as the purpose of sentencing:

The purpose of sentencing is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society by holding offenders accountable for their criminal conduct through the imposition of just sanctions which:

- (a) require, or encourage when it is not possible to require, offenders to acknowledge the harm they have done to victims and the community, and to take responsibility for the consequences of their behaviour;
- (b) take account of the steps offenders have taken, or propose to take, to make reparations to the victim and/or the community for the harm done or to otherwise demonstrate acceptance of responsibility;
- (c) facilitate victim-offender reconciliation where victims so request, or are willing to participate in such programs;
- (d) if necessary, provide offenders with opportunities which are likely to facilitate their habilitation or rehabilitation as productive and law-abiding members of society; and
- (e) if necessary, denounce the behaviour and/or incapacitate the offender.

Recommendation 6

The Committee recommends that the following principles form part of a legislated sentencing policy and be considered in the determination of an appropriate sentence:

In endeavouring to achieve the sentencing purpose, the court shall exercise its discretion in accordance with the following principles:

- (a) The sentence should be proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender; further, it should be consistent with the sentences imposed on other offenders for similar offences committed in similar circumstances (including, but not limited to, aggravating and mitigating circumstances, relevant criminal record and impact on the victim);

- (b) The maximum penalty should be imposed only in the most serious cases;
- (c) The nature and duration of the sentence in combination with any other sentence imposed should not be excessive;
- (d) A term of imprisonment should not be imposed without canvassing the appropriateness of alternatives to incarceration through victim-offender reconciliation programs or alternative sentence planning;
- (e) A term of imprisonment should not be imposed, nor its duration determined, solely for the purpose of rehabilitation;
- (f) A term of imprisonment should be imposed where it is required:
 - (i) to protect the public from crimes of violence, or
 - (ii) where any other sanction would not sufficiently reflect the gravity of the offence or the repetitive nature of the criminal conduct of an offender, or adequately protect the public or the integrity of the administration of justice; and
- (g) A term of imprisonment may be imposed to penalize an offender for wilful non-compliance with the terms of any other sentence that has been imposed on the offender where no other sanction or enforcement mechanism appears adequate to compel compliance.

Recommendation 7

The Committee recommends that judges be required to state reasons for the sentence imposed in terms of the proposed sentencing goal and with reference to the proposed sentencing principles, and salient facts relied upon, so that victims, offenders, the community, correctional officials and releasing authorities will understand the purpose of the sentence and appreciate how it was determined.

Notes

- (1) In British Columbia, an effort was made to expand community service to provide direct service to the victim. Investigation revealed, however, that the large majority of citizens did not want victim assistance through direct service by offenders: Darryl Plecas and John Winterdyk, "Community Service: Some Questions and Answers", *Provincial Judges Journal*, March 1982, p. 11-12 and 19.
- (2) Law Reform Commission of Canada brief, pp. 16-18.
- (3) Correctional Service of Canada, *Third Report of the Strategic Planning Committee*, Solicitor General Canada, 1983; Solicitor General Canada, *Solicitor General, Annual Report, 1986-87*, Ministry of Supply and Services, Ottawa, 1988, p. 60.
- (4) J.P. Brodeur and A.N. Doob, "Rehabilitating the debate on rehabilitation", forthcoming.



CHAPTER SIX

SENTENCING REFORM: SENTENCING GUIDELINES AND MINIMUM AND MAXIMUM SENTENCES

A. Background to Reform

1. Violence: Perception and Reality

Earlier in this report, there was a discussion of the overestimation of violent crime by the public and the likelihood of recidivism for violent offenders. The fear of criminal violence has become heightened in recent years. **While the Committee considers that the perception of the prevalence of violent crime is not reflected in reality, it does believe that the fear is real and must be addressed by all levels of the criminal justice system.**

The Committee attributes much of the public misperception of crime to media reports which sensationalize violent cases and which often deal with complex situations in a limited time or space. Moreover, the Committee recognizes that in recent years there has been increased reporting to police of certain offences (e.g., sexual assault), as well as changes in criminal justice record-keeping practices, both of which have also contributed to the perception of increasing violence.

Nevertheless, there has been a number of serious cases in recent years where offenders on conditional release who had been previously convicted of homicidal offences subsequently took another life. While these incidents are few in number, they are dramatic and it is not surprising that they have contributed to public fear and a lack of confidence in the correctional, releasing and supervision systems.

2. Public Mistrust of the Criminal Justice System

The John Howard Society of Canada suggested that the problem of the lack of public trust in our criminal justice system results from both internal and external sources. In their view, each component of the criminal justice system (e.g., police, judiciary, corrections, etc.), operating within its own

particular mandate and with its own resources, has publicly expressed its inability to do its job effectively in terms of the failure of another component of the system. According to the Society, the overall impression left with the public is that the system as a whole is totally ineffective. External factors which affect public distrust, they say, are the influences of mass communications (both in the news — we get it quickly and in colour — and in entertainment), the proliferation of security system companies (which, by implication, casts doubt upon the trust we can place in the criminal justice system), and the development of crime prevention initiatives (which imply we need protection).

While the Committee agrees with the general tenor of these remarks, it is concerned that areas of the criminal justice system genuinely in need of reform be identified and proposals for reform be considered. This chapter of the report sets out a consideration of sentencing reforms.

B. Sentencing Guidelines

The perception of the prevalence of violence and the growing public mistrust of the criminal justice system have led some witnesses appearing before the Committee and some other segments of the community to call for, among other things, an increase in the availability and the quantum of mandatory minimum sentences or mandatory sentencing guidelines. The Committee was provided with evidence with respect to sentences in various parts of the country for certain offences (child abuse in Ottawa, and sexual assault in Toronto and Newfoundland, for example) which gave the Committee the impression that some judges at times do not seem to rank these offences as seriously as the Committee would have expected. Alternatively, the principle of proportionality did not seem to be the overriding factor affecting the sentences given in these cases. Impressionistic evidence with respect to spousal assault seemed to lead to the same conclusion. **The Committee believes that these particular offences should be reviewed carefully by the judiciary, Crown attorneys and, in the event a permanent sentencing commission is established, by that body.**

Not all witnesses agreed with the Sentencing Commission's view that proportionality should be *the* primary consideration at sentencing. Many took the position that sentencing is and should remain a human process. While acknowledging the importance of proportionality, these witnesses were more inclined than those who espouse the "just deserts" philosophy to place a higher value on other factors which might affect the sentencing decision.

Such witnesses tended to oppose the introduction of sentencing guidelines, except perhaps those which would be advisory only.

Other witnesses tried to take a middle course. While supporting the importance of reducing unwarranted disparity, the Canadian Psychological Association, for example, asserted the necessity of some measure of judicial discretion which would allow the individualization of the sentence. It supported in principle the development of sentencing guidelines designed to reduce *unwarranted* disparity but underlined the requirement of further consideration regarding structure. It suggested the need for a clear articulation of the social purposes of sentencing, the systematic collection and dissemination of normative sentencing data, evaluation of proposed sentencing guidelines, and further research on sentencing disparity. It also proposed that education of those judges whose decisions are erratic be a priority.

The Committee believes that sentencing guidelines have much to commend them. (In particular, it would expect to see different sentencing patterns for sexual assault, child abuse, and spousal assault under sentencing guidelines.) **However, the Committee is concerned that such guidelines are unlikely to respond adequately to the sentencing goal and principles proposed earlier in this report by the Committee and does not support their introduction at this time.**

The Committee has been persuaded of the value of offenders acknowledging responsibility for their criminal conduct and coming to terms with what has happened through positive steps designed to make reparations to the victim and/or community and to rehabilitate themselves. This strategy requires a more individualized approach to sentencing than that offered by sentencing guidelines, which are likely to be a more useful tool where the underlying goals are retributive and punitive, or perhaps where denunciation needs to be the primary consideration.

Where restoration of community harmony is paramount, sentencing guidelines, in other than an advisory form, are unlikely to be very helpful. By their very nature, they can only classify cases according to the in/out (custodial or community) nature of the sanction and the quantum of the sanction (generally, time or amount of fine or restitution). It is unlikely that they could be designed to deal with the complex variables which may determine the components of a sentencing package designed to address the sentencing philosophy proposed in the preceding chapter of this report. Such

a philosophy may actually be incompatible with the in/out and quantum issues of sentencing guidelines.

Moreover, there is some evidence that guidelines have had the undesirable effect of contributing to rapidly increasing prison populations in the United States. (The U.S. Sentencing Commission anticipates that its guidelines will lead to a doubling of the federal prison populations.) Minnesota and Washington State have calibrated their guidelines so as to prevent an increase in prison populations. In addition, guidelines which are only advisory do not seem to accomplish the desired results and some presumptive guidelines are being challenged in American courts.¹

Canadian appellate courts have greater powers to review sentencing decisions than do their American counterparts, thereby negating to some extent, in the Committee's opinion, the need to adopt guidelines in order to eradicate unwarranted sentencing disparity. The Committee also believes that current technology permits the development of sentencing data banks which could be accessed by sentencing judges.

Dr. John Hogarth appeared before the Committee to explain the Sentencing Data Base, a computerized information-storage system he designed at the University of British Columbia with support from I.B.M. Canada, the B.C. and federal governments, private foundations and the legal profession. Used by judges in a number of court buildings in British Columbia, it provides (as of March 1988) sentencing information about B.C. *appellate* cases decided over 15 years (a summary of each judgment can be called up on the screen) and about the frequency of use of various sentences (suspended sentences, with and without probation, fines and prison) and the range and frequency of custodial sentences or fines, given at *trial* over four years for various offences, categorized by gender, age, marital status and criminal record, if requested. The system also includes information about general sentencing principles, procedures and evidence, and aggravating and mitigating factors recognized in the B.C. Court of Appeal from 1982 to 1986 (full text of cases available), as well as regionally identified resources for assisting offenders. The system is continually being expanded.

While each case must obviously be decided on its own facts, the Data Base is a useful tool for trial judges; it provides quick access to basic sentencing information. Hogarth suggests that widespread use of the system will reduce unwarranted sentencing disparity without imposing guidelines. (He feels that if research does not prove this assumption correct, one will be

able to conclude that the provision of reasonably complete and simple-to-use information cannot itself promote more consistent sentencing decisions.)

One limitation on the data base is that, at present, it includes only British Columbia cases. Given the absence of sentencing appeals at the Supreme Court of Canada, sentencing policy is essentially set by provincial courts of appeal. Depending on how easy it is to retrieve existing data from provincial courts and other trial court registries, the system could be expanded to include all Canadian sentencing jurisdictions. Implementation of the Committee's previous recommendation requiring judges to state reasons for sentences could facilitate compilation of relevant sentencing information for the evolution of a more sophisticated national sentencing data base.

Moreover, the system is currently able to sort cases in relation only to a few standardized offender characteristics — gender, age range, marital status, and presence or absence of a criminal record. Determining an appropriate sentence by comparing it with other similar cases may require more sophisticated data entry, sorting and retrieval mechanisms. To reduce unwarranted disparity effectively, judges may need to know more about the nature of the criminal record, circumstances related to the offence and offender characteristics, other than gender, age, and marital status, as well as what community sanctions have been used in various circumstances. The existing system does not permit retrieval of such information. In fact, in many trial decisions, because of the absence of reasons, such information is not readily available.

A different approach has been developed by Dr. Doob and Norman Park, president of Norpark Computer Design, Inc., who submitted information to the Committee. They contend that, even with sentencing guidelines, judges need information about the use of the ranges of sentences that fall within the guidelines and about the kinds of cases that fall outside the ranges, along with the reasons for departures.

Doob and Park, in conjunction with sentencing judges, developed a data collection sheet on which sentencing judges check off the relevant attribute of sex offender and offence characteristics (all but one of which are related to the Committee's proposed principles to be considered in the determination of an appropriate sentence):

- ° criminal record (i.e., none, inconsequential or unrelated; some but not serious; substantial);

- relative severity of this particular offence as compared to other instances of the same offence (i.e. less severe than most; about the same as most; more severe than most);
- involvement of the offender;
- aggravating or mitigating circumstances;
- impact on victim; and
- prevalence of the offence in the community.

Judges may also record additional comments on the sheet. These sheets provide a sentencing data base with respect to offences proceeded with by indictment. Court of appeal summaries have been added to the system.

The computer program gives feedback on thirty-four of the most common *Criminal Code* and *Narcotic Control Act* offences dealt with in provincial courts. The distribution of sentences given to a judge using the system is divided into up to ten categories and presented in four columns — the distribution of sentences ordered at trial in each of the judge's own province and the participating provinces collectively (initially, B.C., Saskatchewan, Manitoba, P.E.I. and Newfoundland), as well as those made in the courts of appeal in each judge's own province and the participating provinces collectively. The frequency of distribution is given for various forms of sentences: discharge, probation, restitution, compensation; community service order; fine; six lengths of imprisonment less than two years and imprisonment for two years or more; and composite sentences (one sentence for more than one offence). Judges may review individual cases or subsets of cases on the screen or have them printed. They may also print sample distributions or the full information recorded by the sentencing judge on any case.

Seventy-nine percent of 414 trial judges surveyed by the Canadian Sentencing Commission indicated that it would help them to have better information about current sentencing practices. Seventy percent felt a computerized system providing information about individual cases would be helpful. Currently judges have too little information in an easily usable form and too much in a form that cannot be used effectively.

Nevertheless, the Committee believes that useful work on the collection of sentencing data can begin and that much work can be done

towards developing sentencing guidelines. Such information would assist the judiciary whether or not formal guidelines are ever implemented. Moreover, the Committee also takes the position, contrary to that of the Sentencing Commission, that the use of sentencing guidelines for the purpose of reducing unwarranted sentencing disparity which occurs because of judicial practices is not inconsistent with maintaining a well-structured conditional release system. (However, the Committee acknowledges that some disparity occurs at present because offenders with longer sentences who obtain parole seem to do so at an earlier stage in their sentences than those with shorter sentences.)

While opposing the introduction of presumptive or mandatory sentencing guidelines at this time, the Committee favours the development of *offence rankings*, as described on p. 39. It is in general agreement with the groupings of offences proposed by the Sentencing Commission on pages 494 to 515 of its report (but does not agree with the proposed maximums). Furthermore, the Committee believes that the Department of Justice should consult widely on the specific proposals before adopting them, particularly with respect to offences which constitute sexual assault, child abuse and spousal abuse. Similarly, the proposed aggravating and mitigating factors ought to have more community input.

These tasks should be carried out by a permanent sentencing commission. There is a need for an independent body to collect and disseminate sentencing information. It should also fulfill an important role with respect to public education about sentencing. It has also been suggested that it study increasing community involvement in sentencing, that it gather sentencing data with respect to race and gender, and that women and Natives be included in the membership of the commission.

Recommendation 8

The Committee recommends that only advisory guidelines be developed at this time and that priority be given to developing first those which would be applied to the most serious offences.

Recommendation 9

The Committee recommends implementation of the following recommendations of the Sentencing Commission as to the

development of such guidelines and the operation of a permanent sentencing commission:

- (a) that four presumptions be used to provide guidance for the imposition of custodial and non-custodial sentences:
 - (i) unqualified presumptive disposition of custody;
 - (ii) unqualified presumptive disposition of non-custody;
 - (iii) qualified presumptive disposition of custody; or
 - (iv) qualified presumptive disposition of non-custody. (Rec. 11.5)
- (b) that the following list of aggravating and mitigating factors be adopted as the primary grounds to justify departures from the guidelines:

Aggravating Factors

1. Presence of actual or threatened violence or the actual use or possession of a weapon, or imitation thereof.
2. Existence of previous convictions.
3. Manifestation of excessive cruelty towards [the] victim.
4. Vulnerability of the victim due, for example, to age or infirmity.
5. Evidence that a victim's access to the judicial process was impeded.
6. Existence of multiple victims or multiple incidents.
7. Existence of substantial economic loss.
8. Evidence of breach of trust (e.g., embezzlement by [a] bank officer).
9. Evidence of planned or organized criminal activity.

Mitigating Factors

1. Absence of previous convictions.

2. Evidence of physical or mental impairment of offender.
3. The offender was young or elderly.
4. Evidence that the offender was under duress.
5. Evidence of provocation by the victim.
6. Evidence that restitution or compensation was made by [the] offender.
7. Evidence that the offender played a relatively minor role in the offence. (Rec. 11.8)

- (c) ... that the following principles respecting the use of aggravating and mitigating factors be incorporated to the sentencing guidelines:

Identification: when invoking aggravating and mitigating factors, the sentencing judge should identify which factors are considered to be mitigating and which factors are considered to be aggravating.

Consistency: when invoking a particular factor, the judge should identify which aspect of the factor has led to its application in aggravation or mitigation of sentence. (For example, rather than merely referring to the age of the offender, the judge should indicate that it was the offender's *youth* which was considered to be a mitigating factor or the offender's *maturity* which was considered to be an aggravating factor. This would prevent the inconsistent use of age as an aggravating factor in one situation and as a mitigating factor in a comparable situation.)

Specificity: the personal circumstances or characteristics of an offender should be considered as an aggravating factor only when they relate directly to the commission of the offence. (For example, a judge might consider an offender's expertise in computers as an aggravating factor in a computer fraud case but the above principles would preclude the court from considering the lack of education of a convicted robber as an aggravating circumstance.)

Legal rights: the offender's exercise of his [or her] legal rights should never be considered as an aggravating factor. (Rec. 11.9)

- (d) the establishment of a Judicial Advisory Committee which would act in an advisory capacity to the permanent sentencing commission, in the formulation of amendments to the original sentencing guidelines... [A majority of] the membership of the Judicial Advisory Committee should be composed of trial court judges from all levels of courts in Canada. (Rec. 11.11)

C. Minimum Sentences

Were presumptive or mandatory sentencing guidelines to be adopted, much of the public demand for mandatory minimum sentences would be satisfied by appropriate guidelines for specific offences. Also, some members of the Committee feel strongly that either presumptive guidelines or minimum sentences are required to achieve the denunciatory requirements of the community posed by certain violent criminal conduct. A review of the limited statistical sentencing information available, as well as some sentencing data provided to the Committee by witnesses, reveals that not only is there a wide range of sentences given for certain serious offences (attempted murder, manslaughter, criminal negligence causing death, serious sexual assaults, etc.), but also that a good number of sentences for these offences do not appear to reflect the gravity of the offence to the extent that the Committee members feel is appropriate.

Other witnesses have strongly opposed the expansion of minimum sentences and supported the recommendations of the Law Reform Commission of Canada and the Canadian Sentencing Commission that mandatory minimum sentences be abolished for all offences except murder and high treason. Likewise, some Committee members doubt the effectiveness, and deplore the social and financial costs, of mandatory minimum sentences, which in their view are an overreaction to present excessive judicial discretion in sentencing. Such sentences increase court time (defendants fight hard to avoid conviction) and cause distortions in charging practices and plea negotiations. Moreover, they preclude the possibility of responding to cases in an individualized manner.

The Committee is aware that mandatory minimum sentences are now constantly subject to Charter challenge. While some, relatively short minimum sentences have been upheld, the Supreme Court of Canada in *R. v. Smith*, held in 1987 that section 5(2) of the *Narcotic Control Act*, providing for a mandatory minimum sentence of seven years for importing a narcotic, constituted cruel and unusual punishment, thereby breaching section 12 (and not justified under section 1 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. In assessing whether penalties are grossly disproportionate (as opposed to merely excessive), so as to constitute cruel and unusual punishment, Chief Justice Dickson and Mr. Justice Lamer suggested considering the gravity of the offence, the personal characteristics of the offender, and the particular circumstances of the case, as well as the effect of the sentence (including nature, length and conditions under which it is served), whether it is necessary to achieve a valid penal purpose, whether it is founded on recognized sentencing principles and whether valid alternative punishments exist.

The Court found that section 5(2) of the *Narcotic Control Act* failed the proportionality test, for it led to the imposing of a totally disproportionate term of imprisonment in that it covered many narcotic substances of varying degrees of danger, totally disregarded the quantity imported and treated as irrelevant the reason for importing and the existence of any previous convictions. In the Court's opinion, it is not necessary to sentence the minor offender to seven years in prison to deter the serious offender. The means employed to achieve the legitimate government objective of controlling the importation of drugs impairs the right protected by section 12 of the Charter to a greater degree than necessary. The seven-year minimum sentence becomes cruel and unusual because it must be imposed regardless of the circumstances of the offence or the offender; its arbitrary imposition results in some cases receiving a legislatively ordained grossly disproportionate sentence (e.g. for importation of a small quantity of cannabis for personal use).

Mr. Justice LeDain did suggest, however, that section 5(2) of the *Act* might be restructured in such a manner, with distinctions as to the nature of the narcotic, quantities, purpose, and possibly prior conviction, as to survive further challenge. He supported the test set out by the dissenting Mr. Justice McIntyre:

A punishment will be cruel and unusual and violate section 12 of the Charter if it has any one or more of the following characteristics:

- (1) The punishment is of such character or duration as to outrage the public conscience or be degrading to human dignity;
- (2) The punishment goes beyond what is necessary for the achievement of a valid social aim, having regard to the legitimate purposes of punishment and the adequacy of possible alternatives; or
- (3) The punishment is arbitrarily imposed in the sense that it is not applied on a rational basis in accordance with ascertained or ascertainable standards.

At present, the Committee does not recommend the abolition of minimum sentences. Specifically, it believes that minimum life sentences should be retained for murder and high treason and it does not agree with the Sentencing Commission's recommendations that parole ineligibility periods for first and second degree murder be reduced from 25 years to 15-25 years and from 10-25 years to 10-15 years, respectively. Nevertheless, the Committee does not generally support the introduction of further minimum sentences. For the most part, it prefers the use of advisory sentencing guidelines to address concerns related to specific offences. However, the Committee believes that the public interest requires that repeat violent sexual offenders be sentenced to severe minimum periods of imprisonment. The Committee wishes to ensure that sentences for repeat violent sexual offenders result in such offenders serving at least ten years in prison.

Although the majority of the Committee believes that the number of minimum sentences *per se* should not be increased, there is consensus that both public protection and the expression of public revulsion for such conduct (denunciation) require that the minimum time to be served in prison by offenders who have more than once sexually assaulted others with violence be subject to legislative rather than judicial and administrative control. While recognizing that all sexual assaults constitute serious violations of the person and are likely to have long-lasting consequences, for this purpose, the Committee intends not to include in its meaning of violence those offences which are committed through enticement or advantage, but to focus on the more brutal offences.

The Committee is of the view that properly structured amendments to the *Criminal Code* could meet the tests described in *R. v. Smith*. Given the nature and circumstances of the offence, particularly its repetition, the Committee believes that the public conscience would not be outraged, nor would human dignity be degraded, especially when considered in light of other sentences currently provided for in Canadian law and the seriousness of the offence. In the Committee's opinion the proposed amendment does not

exceed what is necessary for the achievement of the valid social aims of protecting the community, at least temporarily, by incapacitating the offender, demonstrating society's abhorrence of the offence, and communicating to the victim and the community that such conduct will be dealt with severely. (To the extent that it is possible to achieve deterrence in such circumstances, the sentence would also support the traditional sentencing aim of deterrence.) Public confidence in present sentencing practices in this area, particularly among women who as a class are invariably the victims of such attacks, has been eroded. Existing alternatives appear to be insufficient to ensure public protection from these repeat violent sexual offenders for reasonably long periods of time and demonstrating the community's disapproval of such offences. No other alternative appears to be appropriate to achieve the desired results. The proposed punishment is not arbitrary — it would apply to a narrowly defined class of offenders in narrowly defined circumstances for a very grave offence. The sentencing judge would retain control of determining the total sentence, so that more serious offences may be distinguished from those which appear less brutal, although still violent, and to take account of various offender characteristics. The proposed penalty is consistent with the sentencing purpose and principles proposed by the Committee in Chapter Five. In the Committee's opinion, the rationale for the present penalty for second degree murder should suffice in supporting the proposed penalty for repeat violent sexual offenders.

Recommendation 10

The Committee recommends that the minimum sentence for all offenders convicted of the second or subsequent offence for sexual assault involving violence be ten years and that the parole ineligibility period be established legislatively as ten years, regardless of sentence length.

Recommendation 11

To reach a public consensus on which offences or offenders should be subject to the aforementioned minimum parole eligibility period, the Committee recommends that the Department of Justice consult widely on this issue.

D. Maximum Sentences

Maximum sentences are required to limit the maximum deprivation of liberty that the state may impose on an offender. This concept is fundamental to democratic societies.

Most, but not all, witnesses agreed that the present maximum sentences need to be reviewed and, for the most part, reduced. The Committee agrees with the Sentencing Commission that the present maximums, with unstructured judicial discretion, contribute to wide sentencing variation, judge shopping and lack of certainty. Moreover, in the context of the Sentencing Commission's recommendations for the abolition of parole and the reductions of the duration of day release and the remitted portion of the sentence, the Sentencing Commission's proposed maximums make sense.

However, unlike the Sentencing Commission, the majority of the Committee feels that parole has considerable value for both the public and offenders, even though the Committee holds that the availability of day parole and full parole early in the sentence seems to undermine the meaning of a sentence of imprisonment and to contribute to public confusion, and ultimately public distrust, about sentencing and release. For this reason, the Committee has been concerned about the suitability of the present legislative parole ineligibility periods. (Its comments with respect to this are to be found in Chapter Twelve.)

Therefore, it is the opinion of the Committee that public confidence in the criminal justice system would not be enhanced by a reduction of maximum sentences.

Recommendation 12

The Committee recommends that the Department of Justice continue to consult with the public (not just those with a particular interest in criminal justice issues) with respect to the Sentencing Commission's recommendations in this area and that interested individuals and organizations be encouraged to comment on the specific rankings proposed by the Sentencing Commission.

Notes

- (1) Andrew von Hirsch, "Structuring Sentencing Discretion: A Comparison of Techniques", a paper presented to the Conference on the Reform of Sentencing, Parole and Early Release, Ottawa, August 1-4, 1988.

CHAPTER SEVEN

SENTENCING REFORM: SENTENCING ALTERNATIVES AND INTERMEDIATE SANCTIONS

A. The Goals and Failure of Incarceration

It is now generally recognized that imprisonment has not been effective in rehabilitating or reforming offenders,¹ has not been shown to be a strong deterrent,² and has achieved only temporary public protection and uneven retribution, as the lengths of prison sentences handed down vary for the same type of crime.

Since imprisonment generally offers the public protection from criminal behaviour for only a limited time, rehabilitation of the offender is of great importance. However, prisons have not generally been effective in reforming their inmates, as the high incidence of recidivism among prison populations shows.

The use of imprisonment as a main response to a wide variety of offences against the law is not a tenable approach in practical terms. Most offenders are neither violent nor dangerous. Their behaviour is not likely to be improved by the prison experience. In addition, their growing numbers in jails and penitentiaries entail serious problems of expense and administration, and possibly increased future risks to society. Moreover, modern technology may now permit the monitoring in the community of some offenders who previously might have been incarcerated for incapacitation or denunciation purposes. **Alternatives to imprisonment and intermediate sanctions, therefore, are increasingly viewed as necessary developments. The Committee supports this view and reflects it in its proposed sentencing principles.**

B. Alternatives and Intermediate Sanctions

A number of such alternatives are now in use. Some, such as parole and probation, date back to the 19th century, while others are of relatively recent origin. (Fines, of course, originated even earlier.) Sentencing alternatives being used in Canada include diversion, fines, absolute and

conditional discharges, suspended sentences, supervision of offenders in the community by means of probation, community service orders, fine option programs, restitution, temporary absence passes and victim-offender reconciliation programs. Community dispute mediation centres, community resource centres, halfway houses and therapeutic communities, such as facilities for alcoholics, are also in operation. These programs, developed more extensively in some parts of the country than in others, have met with varying degrees of success.

Over the last 15 years, the use of restitution and community service orders for non-violent offenders has met with considerable approval. These forms of sentences recognize the involvement and grievance of the victim and provide some measure of redress, at the very least in a symbolic way. Moreover, they appear to offer more hope than does imprisonment of achieving the eventual rehabilitation of the offender. More recently, intensive probation supervision, home confinement and alternative sentence planning and management have offered opportunities in the form of intermediate sanctions which permit the diversion from incarceration, or the release back to the community earlier, of offenders who might otherwise be, or who have been, incarcerated. Processes which bring victims and offenders together seem to offer both the greatest hope of sensitizing offenders to the impact of their criminal conduct on their victims and the best opportunities for them to take responsibility for their behaviour. As such, they are consistent with the Committee's proposed purpose of sentencing.

Nevertheless, our knowledge about how to select the most appropriate community sanctions for individual offenders remains at a relatively rudimentary state. The Canadian Sentencing Commission identified the need for further research to be conducted with respect to the use and evaluation of community sanctions. In particular, it was concerned about the "widening of the net effect" whereby the introduction of a new sanction (for example, home confinement) might not act as an alternative to incarceration if it were to be applied to offenders who would have been subject otherwise only to probation, rather than to imprisonment. When net widening occurs (as it appears to have done with respect to the use of community service orders), costs of community sanctions are increased, prison populations (and, therefore, costs) do not decrease, and the liberty of offenders who remain in the community may be more severely constrained than previously.

The Canadian Sentencing Commission recommended that guidelines be developed for the use of community sanctions in their own right as

alternatives to incarceration. Such guidelines would assist the judiciary in the selection of a particular community sanction in two aspects of decision-making: choosing a community sanction, as opposed to incarceration (Rec. 12.10); and choosing one community sanction instead of another (Rec. 12.11). These recommendations are rooted in the notions that:

- ° broad discretion, not guided by explicit standards, is a bad thing;
- ° punishment should be graduated to reflect the degree of reprehensibility of the conduct being sanctioned; and
- ° maintaining proportionality requires the ability to compare the severity of sanctions.

Important as these notions are, they, like sentencing guidelines, do not adequately fit the Committee's concept of a sentencing purpose.

Some witnesses encouraged the Committee to consider whether a particular alternative:

- ° constitutes a true alternative to imprisonment or whether it is more likely to be used as an "add-on" to existing community sanctions, thereby "widening the net" rather than reducing reliance on incarceration;
- ° is a viable alternative for special groups, such as mentally disordered offenders and persistent, petty offenders;
- ° is likely to be more effective than incarceration in terms of cost, risk of re-offending before and after sentence expiry, public and victim perception of justice, and humane treatment of the offender; and
- ° requires the threat of imprisonment as a backup to the community sanction and, if so, what the implications of that are.

In considering alternatives to incarceration, generally, the Committee is aware that the following issues must also be considered:

- ° whether judges will use the full range of alternatives;

- ° whether all alternatives are uniformly available; and
- ° whether a proliferation of options provides opportunities to “tailor” appropriate sanctions for particular offenders or leads to confusion as to which sanction a judge should choose in particular circumstances.

It has been suggested that a proliferation of sentencing alternatives leads to creative individualized sentencing, which is good insofar as it decreases the reliance on incarceration but harmful in the sense that the broad discretion to choose punishment, in the absence of explicit standards, leads to sentencing disparity. Those who hold this view maintain that punishment must be graduated to reflect the degree of reprehensibility of the offender’s conduct. Proportionality requires an ability to compare the severity of penalties, and highly individualized sentences are difficult, if not impossible, to compare. They recommend concentrating on a few kinds of standardized non-custodial sentences, such as the use of “day fines” (scaled to offenders’ incomes) and community service (where the number of hours ordered can be scaled according to offence severity).³ Others argue, however, that all we can really achieve in sentencing is a sense of “rough justice”. They ask whether the pain of one year’s imprisonment for a 30-year old is equivalent to that for a 70-year old; or, how different is one year in a minimum security camp compared to one year in a maximum security prison.⁴

A number of sentencing alternatives are discussed in this chapter, some in more detail than others. Community service orders are discussed extensively because of the prevalence of their use, the availability of literature on the subject, and because a number of witnesses before the Committee raised particular issues concerning their use and proposed recommendations. Alternative sentence (or client specific) planning and victim-offender reconciliation programs are also treated in depth because the Committee is convinced that they present opportunities to hold offenders accountable for their behaviour consistent with the principles the Committee has adopted, although their present use is far from widespread. Similarly, intensive probation supervision and home confinement offer promise as mid-range sanctions. Other sentencing alternatives the Committee feels are particularly valuable are discussed in a more concise manner. (In doing so, the Committee does not intend to imply that other alternatives not mentioned here are without merit.)

The Committee feels it is important to describe sentencing alternatives and intermediate sanctions in this report because it anticipates the readership will be relatively broad and few previous national reports have highlighted these options. Moreover, the approaches described in this chapter are not limited to being used as sentencing options. They have much to commend them in the release context as well.

1. Community Service Orders

a. Historical Perspective

Community service as a punishment for crime may be said to have originated in a British slavery statute which provided that able-bodied vagrants who would not work would be enslaved to their former masters (or, in their absence, to the municipality) for a period of two years.⁵ Other forms of "community service" used instead of imprisonment included impressment for service in the navy or army, or transportation to a penal colony for settlement, such as Australia. In modern times, the substitution of work for penal sanctions has taken the form of public or community work. Today the use of community service is widespread, although there is still considerable discussion about its usefulness and desirability.

b. What is Community Service?

As an alternative to jail terms, sentences involving community service require offenders to perform without pay prescribed work in the community for specific periods of time. Offenders may be required, for example, to help the underprivileged or disadvantaged, to shovel snow, clean parks, work in children's centres or deliver meals on wheels to the elderly. The essential characteristic of the work required is that it be of benefit to the community.

Opportunities for community service now exist in all Canadian provinces and territories except New Brunswick. Generally funded by provincial correctional authorities, these services may be coordinated by probation agencies themselves or contracted through them to private agencies or individuals.

c. Advantages of Community Service Orders

There are many advantages for the offender in the community service program. They include the possibilities for new relationships, new learning and job training, and the chance to develop good work habits and to make constructive use of time. There is also an important economic advantage for the taxpayer when community service is used as a true alternative to incarceration, rather than as an "add on" to some other community sanction which would have been selected by the judge instead of imprisonment. Community service punishes offenders, in that their free time is restricted, as well as offering them a chance to reform themselves.

From the beginning, this sentence has enjoyed a wide measure of support both from the public and people involved in the criminal justice system. Over the years, it has attracted little controversy. Experience in British Columbia and in Ontario bears out reports that community service appears to be reasonably successful wherever it is carried on.⁶

Research in British Columbia in 1981 indicated that the large majority of offenders sentenced to community service (CS) felt that they were getting something out of the program, that their work was appreciated, "that CS will help them stay out of trouble, and that they are paying back the community for having committed an offence". It was found that the attitudes of offenders were changed through participation in community service and that, regardless of type of offence, the offenders with the most positive attitudes were those who had completed the greatest number of hours of service.

In Ontario, increasing use has been made in recent years of community service orders for people convicted of a wide range of offences. The Correctional Services Minister of Ontario stated in November 1984 that 20 percent of offenders sentenced to do community work actually had done more than ordered, staying on either to finish a job or becoming personally involved in volunteer efforts. In addition, it has been found that this work experience has led to subsequent job opportunities for some individuals.

d. Relationship of Community Service to Sentencing Goals

Community service does not incapacitate the offender to any serious degree. Although it is to an extent punitive, it is not designed as a form of retribution or intended to cause suffering. Rehabilitation of the person

sentenced is only part of the intent of this program. Offenders are required to be responsible not merely for themselves but also for the effect of their behaviour on others. This form of sentence, therefore, represents not only a change in method of punishment but also a change of goals:

[Community service fosters] an awareness of the needs of others, an awareness "that the members of society are interdependent" ... in short, ... [the object is] to change the offender's basic moral attitudes toward his [or her] society.⁷ (our emphasis)

This goal represents a desire not merely to repair damage done but to express the principle of justice in social relations.

The Community Service Order is a means of providing restitution to society for the harm caused by the offender. ...

This form of penalty, a very useful alternative to the traditional methods of sentencing, emphasizes the offender's responsibility to society in a direct way.⁸ (our emphasis)

These goals are entirely consistent with the sentencing goal proposed by the Committee.

e. Issues of Concern

i. Legislative Authority for Community Service Orders in Various Jurisdictions

The sentence of community service was adopted in Canada during the late 1970s after its legislated introduction in England, although no specific legislative provision for it exists here. It has been regarded as an appropriate disposition for offenders convicted of a wide range of less serious offences, and is ordered, generally on consent (as in other Commonwealth countries), pursuant to section 663(2)(h) of the *Criminal Code* as a condition of probation. The use of the condition must, of necessity, be based on practical considerations relative to the ability of the offender to perform the work and the community to provide the avenues of enterprise.

Community service was introduced by legislation in Georgia in 1982. It was intended to "pointedly impress upon the probationer the collective concern of society over his [or her] criminal activity," and to promote a "work-ethic approach to punishment".⁹ The responsibilities of the community agency, the community service officer, the offender and the

judiciary are all clearly specified. Those of the latter include setting out the number of hours of community service, approving agencies for whose benefit the work may be done, and determining the appropriate action to be taken in the event that either the offender or community agency violates the court order or work agreement.

Some community service advocates have suggested that provision be made for a community service order to be a separate sanction, instead of a condition of a probation order. Bill C-19 (which died on the Order Paper in 1984) endeavoured to make a community service order an independent sentencing option, consistent with the recommendations of the Law Reform Commission of Canada and the Sentencing Commission. If this were to take place now, it would focus on the reparative function, in contrast to the control and rehabilitative functions of probation. The argument may also be supported on the basis that, in the existing practice, some administrative inconsistencies about eligibility, duration and type of service have created a potential threat to the equality of justice.

ii. Maximum Number of Hours of Community Service

In Canada, there is no ceiling on the number of hours which may be ordered by the sentencing judge; nor are there any guidelines with respect to specific offences. Consequently, sentences vary considerably for similar offences (sentencing disparity) and some sentences are, in the opinion of the Community Service Order Coordinators' Association of Ontario (hereafter, "the CSO Association"), onerous on the offender and a burden to the community.

Most American states do not limit the number of hours which may be ordered. The CSO Association advised the Committee that excessive hours (in the thousands) have been ordered there and cautioned that this trend could be followed in Ontario. (Adult offenders in Ontario have received orders as high as 800, 1,000 and 3,000 hours.) It feels that performance of more than 200 hours of community service per year is unrealistic.

The CSO Association fears that community agencies which accept offender-volunteers will be less inclined to do so where a large number of hours has been ordered. Furthermore, excessive hours may decrease the offender's motivation and ultimately contribute to a poor attitude towards placement or a decrease in reliability.

In Quebec, as in Britain and a number of other countries, a limit has been placed on the term of duration.¹⁰ Most of the American states that have adopted community service do not specify such a limit. The latter arrangement is said to permit flexibility to relate the severity of the order to the seriousness or extent of harmfulness of the offence to the community.

iii. Disparity

The Kingston chapter of the John Howard Society submitted a brief to the Committee in which it identified the great disparity in the number of hours of community service required of different offenders. Judges have full discretion to impose any number of hours they wish. They receive no guidelines in this regard. The result, therefore, is a wide disparity of orders from judge to judge and even great inconsistency by the same judge. Research tends to suggest that the number of hours ordered is unrelated to age, socio-economic status, etc. The only variable found by Dr. Ken Pease, a British researcher who appeared before the Committee, that did have some effect on the length of community service orders issued was employment: unemployed offenders tended to receive longer orders than employed offenders.

There may also be regional or other disparities in how frequently community service orders are used and in their enforcement.

iv. Assessing/Excluding Some Offenders

The CSO Coordinators' Association of Ontario indicated to the Committee that some sexual offenders have received community service orders, although it is a rare occurrence for *serious* sexual offenders to be so referred. Nevertheless, the community is not receptive to receiving such offenders to perform community service, even though the offender may be suitable in terms of attitude and other criteria.

The CSO Association fears that inappropriate referrals to community service placements will affect the credibility of the whole program. It suggests that offenders found guilty of sexual assault, or other sexual or violent offences, should be assessed by CSO programs for their suitability *prior* to sentencing. (In fact, it would prefer that *all* possible CSO candidates be assessed prior to sentencing.)

Currently, inappropriately sentenced offenders are either not given a placement or they may be placed. In the former case, the sentence may be neither completed nor enforced. In the latter, the community is placed at risk.

The John Howard Society of Kingston had similar concerns. Its brief noted that judges rarely request an assessment to determine whether it would be appropriate to sentence a particular offender to a community service order. The Society has had experiences with people who have long-term, severe drinking problems and who show up at their placements while intoxicated.

Another example of difficulties with such orders is their impact on mothers with limited incomes. The need for childcare arrangements in these cases may seriously limit a person's ability to participate in the program. Similarly, a person who works long hours at his or her job and has family responsibilities can also find such an order stressful and may resent it. Many people in this situation prefer to pay a fine. The Society argues that, in many cases, a fine is more appropriate than probation or imprisonment.

v. Prison Alternative or Net Widening?

In theory (and, in some cases, in law), community service orders are to be regarded as alternatives only to imprisonable offences. Therefore, no one is supposed to be sentenced to a community service order who otherwise would not have received a comparable prison sentence, had such orders not been available. However, sometimes community service appears to be used as an "add-on" to probation, thereby "widening the net".

Although in the past the John Howard Society of Kingston has supported community service orders as alternatives to incarceration, it now feels the original purpose of the programs has not been achieved:

It is our belief that judges have, for the most part, used Community Service Orders to expand the intensity of community sanctions. Generally, they do not use Community Service Orders as an alternative to incarceration. (Brief, p. 2)

In fact, it states, between 1977 and 1983 while the number of community service order hours has increased, prison populations have not declined.

Pease also pointed out that there is a considerable gulf between the rhetoric and the reality of community service orders. He cited numerous studies that examined this question from different perspectives, in various legal systems, and he found:

There is ... remarkable consensus, wherever the proposition has been put to the test, that community service orders do not replace custody in a clear majority [45%-55%] of cases in which they are imposed, even where it is clearly stated that the order was introduced for such a purpose.¹¹

In some jurisdictions, community service orders are explicitly stated to be an alternative to incarceration. Georgia considers community service, which is to be completed in addition to regular employment, to represent a middle-ground punishment between probation and incarceration. To ensure that such an order is used as a true alternative, it has been suggested that offenders should be selected using a "prison risk-assessment model", as they are in North Carolina. It has also been suggested that community service orders of more than a certain amount (e.g., 100 hours) should clearly be an alternative to custody, while those of a lesser amount need not be.¹²

In some jurisdictions, community service orders have been developed as an alternative to fines (particularly in the form of fine option programs).¹³ Pease suggested that there would be no need for community service orders if a fair fining system, which affected both rich and poor equitably, could be devised. (He suggested that the Swedish system of day-fines, which calculates the penalty based on the offender's income and severity of offence, might be one such system.) Until such a system is devised, however, community service orders should exist alongside inefficient fining systems. **The Committee believes that community service orders have a different kind of value than fines and should be used on their own or in combination with other community sanctions, even where they are not true alternatives to incarceration, provided that the judge is satisfied that a discharge, restitution, fine, or simple probation order alone would not achieve the purpose of sentencing proposed by the Committee.**

vi. Evaluation

Pease attempted to assess the success of community service orders by looking at public attitudes towards such orders (discussed previously) and the rate of reconviction of offenders receiving such sentences. In one of the few studies which looked at the reconviction rates of offenders sentenced to

community service orders, Pease noted that offenders sentenced to such orders tended to have a lower rate of recidivism than those receiving other sentences. Nevertheless, he considered the results to be inconclusive.

Recommendation 13

The Committee recommends that legislation be enacted to permit the imposition of a community service order as a sole sanction or in combination with others, provided that the judge is satisfied that a discharge, restitution, fine or simple probation order alone would not achieve the purpose of sentencing proposed by the Committee.

Recommendation 14

The Committee recommends that guidelines for the number of hours of community service which should be imposed in various circumstances be developed to decrease sentencing disparity.

Recommendation 15

The Committee recommends that a legislated ceiling of between 300 and 600 hours (over three years) be established for community service sentences for adult offenders, provided that judges be permitted to exceed the ceiling where a greater number of hours is agreed to by the offender as a result of victim-offender reconciliation or an "alternative sentence plan" proposal and reasons are provided by the judge.

Recommendation 16

The Committee recommends that legislation be adopted to exclude sexual and violent offenders from eligibility for community service orders unless they have been assessed and found suitable by a community service program coordinator.

2. Alternative Sentence Planning

a. The Canadian Experience

Alternative Sentence Planning is a unique Canadian project of the Children's Home of Winnipeg, an agency built upon "a commitment to community-based alternatives to prevent institutionalization, to assist the institutionalized to re-enter society and to work together with individuals to help them develop their potential". The project receives demonstration project funding from federal, provincial and municipal sources. Andrew Smith, the Executive Director of the Project, appeared before the Committee.

The goal of Alternative Service Planning is to reduce imprisonment by providing a detailed alternative acceptable to the court and the offender. The Service is based on the belief that many people are imprisoned simply because of a lack of realistic alternatives being presented to the court. Alternative sentence plans are based on six principles:

- ° sentencing should promote *responsibility* by the offender (for his or her actions by encouraging him or her to be accountable for the harm resulting from the offence) and by the community (for the management of the criminal behaviour);
- ° sentencing should be *restorative* — it should correct the imbalance, hurt or damage caused by the offence;
- ° the sentence should be *reparative*, attempting to repair the physical, emotional or financial harm caused by the offence;
- ° the sentence should, wherever possible, attempt to bring *reconciliation* between the victim and the offender;
- ° sentencing should be *rehabilitative* by providing the offender with opportunities to deal with the issues that have contributed to the offence; and
- ° there should be a *democratization* of the criminal justice system to return justice to the community and place it in the immediate context of both the victim and the offender.

The agency's program is to present alternative sentence plans to sentencing judges for adult and young offenders. It accepts cases on the basis of three criteria:

- the offender can reasonably expect to receive a prison sentence of three months or more (so the plan serves as a true alternative to prison, not an "add-on");
- the offender has pleaded guilty or intends to do so (the offender must accept responsibility for the offence); and
- the offender has demonstrated a willingness to participate in an alternative sentence plan.

The staff prepares a detailed social and criminal history of the offender and advocates on his or her behalf for such social and treatment services, if any, that may be required and obtained on a voluntary basis. A specific course of action is then prepared (including a statement of what actions have already been taken) and proposed to the sentencing judge:

Typically, such proposals try to provide appropriate reparation or restitution to the victim of the offence or the community, and present to the sentencing judge, options, consistent with recognized sentencing practices, that would satisfactorily resolve the offence and satisfy the Court as being an appropriate sentence for the specific offence. (Brief, p. 6)

Alternative Sentence Planning suggests that victims will be best served:

- by an approach which does not protect the accused from the suffering of the victim;
- when a sentence contains a consequence for the offender that attempts to restore either the physical or emotional damage suffered by that victim; and
- when the sentence enables the offender to deal with the issues that led to the offence.

b. The American Experience

Alternative Sentence Planning is somewhat more widespread in the U.S. where it is known as Client Specific Planning. Herb Hoelter, Director of

the Client Specific Planning Program of the National Center of Institutions and Alternatives, based in Washington, also appeared before the Committee to explain its approach.

Client Specific Planning requires the offender to be held accountable for the crime. Controls and "paybacks" are two aspects of each plan. Each plan *must* demonstrate the means by which the offender's actions will be monitored (e.g., urinalysis, supervision, etc.), so that any deviations from the court's order will be immediately detected. "Paybacks" may be restitution directly to the victim or indirectly to the community. In no case is the public safety to be compromised. When necessary, the Center may recommend some form of incarceration. (This occurs in about 15 percent to 20 percent of cases.)

The sentencing goal of retribution is achieved through long-term, unpaid labour (community service), financial restitution to the victim or substitute victim, and/or payments to victim compensation funds.

Rehabilitative goals are also established in the plan. Although this goal is given a secondary emphasis (compared to accountability and retribution), it is addressed comprehensively. It may involve in-patient or out-patient treatment (for addictions or other serious problems) and/or counselling for financial, marital, employment or other difficulties. These rehabilitative components are coordinated with other elements of the plan.

The Center claims that its clients have a lower re-arrest rate than offenders whose cases are disposed of otherwise. Compliance with the plans is high.

c. The Committee's Opinion and Recommendations

The Committee was impressed with these approaches to sentencing alternatives. Their goals are consistent with the purpose of sentencing the Committee has proposed. The Committee has considered the balance which must be struck in utilizing alternatives to incarceration wherever appropriate and ensuring that sentencing dispositions communicate to all offenders and the community the seriousness of breaches of the criminal law. The Committee would like to see further application and evaluation of these approaches in Canada.

Recommendation 17

The Committee recommends that the federal government, preferably in conjunction with provincial/territorial governments, provide funding to community organizations for alternative sentence planning projects in a number of jurisdictions in Canada on a pilot project basis.

Recommendation 18

The Committee recommends that the federal government, preferably in conjunction with provincial/territorial governments, provide funding and technical exchange to community organizations to promote sound evaluation of such pilot projects.

3. Victim-Offender Reconciliation Programs¹⁴

a. In General

i. What is Victim-Offender Reconciliation?

Victim-offender reconciliation is a process whereby offenders and victims are brought together by a trained (often volunteer) mediator to achieve a resolution to the criminal event which is satisfactory to both parties. Victim-offender reconciliation seeks to:

- ° effect reconciliation and understanding between victims and offenders;
- ° facilitate the reaching of agreements between victims and offenders regarding restitution;
- ° assist offenders in directing payment of their "debt to society" to their victims;
- ° involve community people in work with problems that normally lead into the criminal justice process; and
- ° identify crime that can be successfully dealt with in the community.

Reconciliation has been used effectively in many North American communities since the birth of the concept in Kitchener/Waterloo, Ontario in 1974. The Committee heard from representatives of programs operating in Ontario, Manitoba, Saskatchewan and British Columbia. Generally, such programs deal with minor offences (e.g., property offences, assault and causing a disturbance, etc.), particularly where the parties know one another; but victim-offender reconciliation can be used in more serious cases. (This is further discussed later in this chapter.) Many victim-offender reconciliation programs also handle dispute resolutions where no criminal charges have arisen or are likely to arise.

ii. How it Works

Reconciliation helps break down the stereotyped images victims and offenders have of one another by bringing them together. When they meet face-to-face, there can be a mutual understanding and agreement as to what can be done about the offence. The assistance of an objective third party is useful in facilitating interaction at such meetings. These mediators do not impose settlements, but rather assist the victim and offender in arriving at their own settlement — a settlement which is agreeable to both.

Victim-offender reconciliation techniques:

- ° help victims face painful emotions and to feel personally empowered by gaining control of their lives again;
- ° help offenders feel empowered by taking responsibility for their actions; and
- ° help victims, offenders and others learn effective conflict resolution strategies which can be used in other situations.

iii. Benefits of Victim-Offender Reconciliation

First, and most important, *victims* benefit through reconciliation by: participating throughout the process; receiving restitution and reparation (losses may be restored through cash or service); receiving information about the crime itself (motive/method/background), about the offender (stereotypes dissolve) and about the criminal justice system and its processes; and peacemaking. Access to information allays fears, anxiety, frustration and a sense of alienation, and positively affects attitudes toward the system. Because

victims and offenders are often neighbours or members of the same community, mediation facilitates the finding of common-sense solutions today which enable living together peacefully tomorrow.

Equally important, *offenders* benefit by: gaining an awareness of the harm suffered by victims (the human cost and its consequences); participating in a process that allows for "making it right"; receiving information (especially about the victim, thereby breaking down stereotypes); receiving a sentence which is an alternative to incarceration (victim-offender reconciliation can provide an escape from the damaging effects of incarceration without providing an escape from responsibility); and participation (which yields ownership in, and commitment to, the agreement, resulting in high contract-fulfillment rates).

In addition, reconciliation provides the following benefits to the *criminal justice system* and the *community*:

- appropriate alternative sanctions are available to judges;
- low cost;
- provision of a mechanism for the establishment of losses;
- effective means of intervention in cases that resist or defy solution in the traditional criminal justice process;
- increased understanding about the criminal justice system (community education);
- assistance to victims, thereby reducing the hostility many project upon the system itself;
- empowerment: Community members are provided with an opportunity to develop skills which they can apply to the resolution of the conflicts which arise in the community;
- reduction of levels of conflict within a community; and
- deterrence from further irresponsibility: While more research will be required to demonstrate this conclusively, offenders who meet their victims face-to-face in this manner are believed to be less likely to re-offend.

iv. Evaluation of Mediation Services and Other Reconciliation Programs

The Mediation Services program in Winnipeg was recently evaluated by the Attorney-General of Manitoba. Highlights of this evaluation were included in its brief to the Committee: 90 percent of 500 cases resulted in agreements; 90 percent of participants rated the service as either good or excellent; and 80 percent would mediate again if the need arose (Brief, p. 2).

Four Indiana reconciliation sites were evaluated in 1984. Following are highlights from their evaluation report:¹⁵

- 83 percent of the offenders and 59 percent of the victims expressed satisfaction with the process (another 30 percent of victims were "somewhat satisfied");
- 97 percent of the victims reported that they would choose to participate if they had to do it over again and that they would recommend it to other victims;
- both victims and offenders saw "being responded to as persons" as the greatest strength of the program;
- most of the offenders interviewed by the evaluators seemed to have a better sense, than did a matched sample of offenders who had not been referred, that what they did hurt people and required a response;
- for those who participated in face-to-face meetings, completion of restitution was quite high;
- offenders experienced reconciliation as punishment and many victims viewed it as a form of legitimate punishment in which they had an opportunity to participate; and
- victim-offender reconciliation may be used along with incarceration as a means of reducing reliance on incarceration.

b. Oklahoma Post-Conviction Mediation Program¹⁶

Mediation hearings held in Oklahoma prisons may be conducted to reach an agreement between the victim and offender which may then form the basis of recommended sentence modifications which are taken back to the judge. (The mediation service may also be used as part of case pre-sentence investigation to propose an appropriate punishment prior to sentencing.) Both violent and non-violent cases are handled, although larceny-related crimes are the most common.

Mediation facilitators inform the parties of the limits and the parameters of the hearing (which are established by the judge, prosecuting attorney and Department of Corrections, with a view to maintaining overall consistency). The sentencing judge and prosecutors are contacted prior to the mediation meeting so that their concerns, as well as the victim's, can be addressed. Mediation agreements generally address: length of incarceration/supervision, community service, rehabilitative programs for either the victim or offender, and restitution.

The process encourages and facilitates the sharing of the victim's feelings and emotions about the criminal incident and its impact. Offender accountability and responsibility is emphasized; it results in a structured plan going beyond incarceration.

In the first 18 months of the program, 1,400 victims provided direct input into sentencing plans. Seventy-two percent of those victims wished to meet the offender(s) to mediate; 97 percent of the mediation meetings resulted in agreements which were satisfactory to the victims. These agreements generated \$20,000 for the state Crime Victims' Compensation Fund, 50,000 hours of community service (valued at \$165,000), and \$650,000 for restitution. Mediated offenders are reportedly "model" probationers while under supervision — less than eight percent failed to carry out their mediated agreements or were involved in new crimes.

c. Genesee Justice — Dealing with Violence¹⁷

Almost all witnesses before the Committee who talked of victim-offender reconciliation referred to the Genesee County, New York model when queried about the applicability of reconciliation in situations where offenders had committed crimes involving violence. Initially, the

Committee was sceptical about the possibility of applying reconciliation techniques in such cases. (In fact, a few witnesses themselves agreed.)

The Committee heard from Doug Call who, when Sheriff of Genesee County, in 1983 introduced victim-offender reconciliation for violent offences as part of his program of victim assistance services, and from Dennis Whitman, Coordinator of the Genesee County Community Service and Victim Assistance Programs. They described examples of various "violent" cases in which their victim assistance program contributed to community-based sanctions.

The first 13 offenders referred into their reconciliation program were convicted of the following offences:

- 3 criminally negligent homicide
- 2 armed robbery
- 1 criminal possession of a deadly weapon
- 1 rape
- 1 assault and battery
- 1 sodomy
- 1 reckless endangerment
- 1 attempted manslaughter
- 1 grand larceny
- 1 unspecified misdemeanour.

Genesee County claims to have matched justice with fairness for victims, offenders and their communities. Its services consist of adult and juvenile community service, intensive victim assistance, victim-directed sentencing, victim-offender reconciliation conferences, victim-oriented pre-sentence conferences, affirmative agreements, intensive felony and second felony offender diversion, felony reparations, and uniform cemetery and school vandalism sentencing guidelines.

The Sheriff's Department urges victims to "fight back" by reporting crime and demanding their rights and privileges under the law. By supporting victims in a comprehensive and ongoing way, the Sheriff's Department encourages victims to use their pain as motivation to go through the court process. The Department has dramatically increased services and

support to victims, decreased the jail population (both regular and weekend sentenced days), obligated offenders to help themselves and others, and increased the involvement of victims and the community in the criminal justice system.

This innovative criminal justice initiative has been developed for several reasons. Primarily, there is a need for significant and serious change in our criminal justice system to provide a human and personal dimension for the victim as well as the offender. Humanizing the system brings a far more direct accountability between the offender and the victim.

Victims are included at every stage of the process and offenders are made accountable to them, as well as to society. With the cooperation of chiefs of police and judges, this central focus serves to "integrate" the criminal justice system. The Genesee County Community Service/Victim Assistance Program has shown that reconciliation between victims and offenders can take place even in cases of the most serious crimes and is especially important in these cases.

Preparation of both victims and offenders must be done carefully and systematically; it can involve many different kinds of third parties. The victim is the key person as to whether or not victim-offender reconciliation takes place. It is not an easy decision for a victim or surviving family member to make. The victim is visited immediately, or at least within two to three days, after the offence occurs and is kept fully informed of the situation and the process with at least a monthly report. After charges have been laid, the victim meets with the prosecutor and a victim impact statement is prepared. The victim is visited by members of a victims' group as well as by victim assistance officers of the police force who are specially trained in mediation, with a view to reducing trauma and anxiety. Program staff meet separately with the victim and the offender prior to the reconciliation meeting to build a bond of trust between the mediator and each party. (It is not uncommon for the program staff to hold up to 90 meetings with the victim.) The offender is prepared for a meeting with the victim between conviction and sentence.

The meeting between victim and offender can be a cause of great relief to the victim: an emotional burden is lifted, victims gain confidence in the system, and they begin to see the offender as a human being rather than as an evil monster. In Genesee County, judges increasingly order victim-offender meetings and they consider the effect of the crime on the

victim in determining the sentence. Victims' suggestions, when constructive, may be incorporated in the sentence.

d. The Committee's Opinion and Recommendation

The Committee found the evidence it heard across the country about the principles of restorative justice compelling and is particularly attracted to the notion that offenders should be obligated to "do something" for their victims and for society. The Committee believes it is essential that offenders be held accountable for their behaviour. The Committee was also impressed by the evidence of some of the victims who appeared before it of their capacity to come to terms with some of the most serious offences which could be perpetrated against them (murder of a loved one, incest, etc.) through reconciliative meetings with offenders or other avenues opened up through victim services which operate on the principles of restorative justice.

At the same time, the Committee was profoundly moved by the pain of other victims who had been further victimized and essentially left out of the criminal justice process. While it can never be known whether another approach could have made more bearable the pain these victims experience, it appears that the humanizing of the criminal justice process which restorative justice necessarily entails at least offers that hope. The Committee was particularly impressed by the Genesee County Victim Assistance Program which is clearly and unequivocally focussed on the needs of victims — a victim service which is prepared to meet 60, 90 or 100 times with a victim cannot be accused of trying to manipulate victims for the benefit of offenders.

The Committee believes that the sentencing purpose it has proposed puts the onus on offenders to do something for victims and society. It maximizes the opportunity to humanize the sentencing and, ultimately, the correctional processes. It respects the interests and needs of victims and increases community involvement in criminal justice. In the Committee's view, achievement of the sentencing purpose proposed by the Committee is likely to be enhanced where victims, offenders and the courts have access to services which employ the techniques of victim-offender reconciliation.

Recommendation 19

The Committee recommends that the federal government, preferably in conjunction with provincial/territorial governments,

support the expansion and evaluation throughout Canada of victim-offender reconciliation programs at all stages of the criminal justice process which:

- (a) provide substantial support to victims through effective victim services; and**
- (b) encourage a high degree of community participation.**

4. Restitution

Restitution is often a central feature of alternative sentence planning and victim-offender reconciliation. An old concept, going back to biblical times, it is based on the principle that the offender should restore stolen property to its owner or repay the victim and his or her "community" for the harm or damage done. Restitution may take many forms — an apology, monetary payment, or victim or community service. In many jurisdictions, restitution involves the community (police, prosecutor, or judge and/or diversion or reconciliation project volunteers), as well as the victim and offender, particularly where criminal prosecutions are avoided by prompt payment of restitution.

In recent history, the traditional right of the victim (or the victim's family) to receive reparations from the offender (or the offender's family) was almost entirely replaced by the payment of compensation by the offender to the state in the form of fines. In recent years, victims have focussed considerable public attention on their interests and sought changes to restitution laws to ensure recompense for their losses.

Another important aspect of restitution is its correctional potential for the person who commits a crime. In many cases, the constructive accomplishment of making restitution improves the offender's self-esteem and behaviour. It "gives the offender a chance to earn and repay honestly what he [or she] stole or destroyed... . The lack of a connection between a small theft and months in prison deprives most offenders of an understanding of justice and leaves them feeling a sense of having been wronged. Restitution relates what they did to what they must do."¹⁸ Moreover, in its absence, offenders take little or no responsibility for their behaviour.

a. Canadian Law

Until recently modern criminal law in Canada has not paid a great deal of attention to the victim or to restitution in sentencing practices. Recently-enacted amendments to the *Criminal Code* (in Bill C-89) endeavour to address this problem by, among other things:

- ° requiring judges to impose an additional penalty of restitution in appropriate cases; and
- ° expanding the scope of restitution to include reasonably ascertainable pecuniary losses for bodily injury, as well as property damages.

These innovations respond to the Law Reform Commission of Canada's suggestion that restitution be made central to sentencing theory and practice, and the recommendations of the Canadian Sentencing Commission that:

- (1) a restitution order be imposed as a first community alternative when the offence involves loss or damage to an individual victim (Rec. 12.16 and 12.17); and
- (2) priority among pecuniary sanctions be given to restitution where the offender has limited means (Rec. 12.21).

However, they fail to address the latter's recommendation that restitution be available as a sole sanction, as well as in combination with others (Rec. 12.31). Nor do they require judges to give reasons for failing to order restitution, although victim groups have requested this.

Moreover, the provisions, as drafted at present, with respect to pecuniary damages for the victim's lost wages, etc. (section 653(b) of the *Code*), would seem to be limited to an all-or-nothing proposition. That is, where a victim has incurred pecuniary damages as a result of bodily injury, it appears that the restitution order has to be "an amount *equal to* all pecuniary damages...". Where a judge ascertains, pursuant to section 655 that an offender would not be able to pay full restitution, it would seem that the judge might have to decline making an order of restitution related to personal injury, when determining whether restitution "is ... appropriate in the circumstances." (In cases of property damage, it would appear that judges

have discretion to order restitution in "an amount *not exceeding* the replacement value of the property...".) This flaw seems unfortunate, given that victims have lobbied for years for a provision which might permit partial or full restitution for such losses.

b. Restitution in Conjunction with Victim-Offender Reconciliation Programs

In addition to the sentencing judge ascertaining the amount of restitution to be made, reference has already been made to the role victim-offender reconciliation programs might play in this regard. Where offenders have been referred to such programs prior to sentencing, the judge may include the restitution terms of the agreement in the sentence. In addition to the value of a freely and fairly-negotiated settlement, reconciliation programs offer the opportunity of supervision of completion of the agreement. (Such a role may also be played by probation officers or other officers of the court, as described below.)

c. Enforcement

Saskatchewan has a province-wide restitution program. Restitution coordinators provide pre-sentence reports (when requested by the court) and monitor the payment performance of offenders. Where necessary, they enforce restitution orders. To aid offenders in the successful completion of their orders, restitution coordinators may provide personal or financial counselling and assistance in obtaining employment or retraining. Some restitution centres in the U.S. also help offenders who lack the means to make restitution to find jobs and budget their earnings.¹⁹

Aside from the support for enforcement of restitution provided by the program in Saskatchewan and through victim-offender reconciliation projects, mechanisms for enforcing restitution in Canada have been weak. Bill C-89 provides little new in the way of enforcement other than incarceration for default in certain circumstances (section 655.6), although, as recommended by the Canadian Sentencing Commission (Rec. 12.31), it does provide that the enforcement of restitution have priority over the enforcement of other monetary sanctions (section 655.8(5)). However, it does not go as far as the Sentencing Commission recommendation that, in appropriate cases, after a show cause hearing in the criminal court, the court be able to order wage attachments or property seizure (Rec. 12.30 and 12.25).

d. Committee Recommendations

The Committee has previously indicated its support for Bill C-89 which it believes makes a significant improvement in the present situation regarding restitution. The Committee received few representations with respect to the enforcement of restitution, but it feels that civil enforcement mechanisms which might be initiated by the state on behalf of victims should be explored further.

Recommendation 20

The Committee recommends that section 653(b) of the *Criminal Code* (contained in Bill C-89) be clarified to ensure that restitution for bodily injuries may be ordered in an amount *up to* the value of all pecuniary damages.

Recommendation 21

The Committee recommends that the federal government enact legislation, and/or contribute support to provincial/territorial governments, to enhance civil enforcement of restitution orders with a view to relieving individual victims of this burden.

Recommendation 22

The Committee recommends that the following recommendations of the Sentencing Commission be implemented:

- (a) that a restitution order be imposed when the offence involves loss or damage to an individual victim. A fine should be imposed where a public institution incurs loss as a result of the offence or damage caused to public property (Rec. 12.17); and
- (b) that where the limited means of an offender permits the imposition of only one pecuniary order, priority be given to an order of restitution, where appropriate (Rec. 12.21).

5. Enhanced Probation Services

Probation, one of the older and now the most common form of correctional placement, consists mainly of supervising offenders in the community through social work methods. Ideally, probation involves an element of consent — that the offender wishes to work constructively with the probation officer. In practice this may not always be the case. Moreover, probation may now give the appearance of doing something with offenders when, in reality, very little is being done.

a. What is Probation?

Probation traditionally combines both control (supervision) and care (opportunity to overcome personal and social problems associated with their criminal behaviour). In Canada, supervision is usually carried out either by professional social workers employed by government correctional agencies or by volunteer probation officers. (Ontario, Nova Scotia and Alberta have programs which utilize volunteer probation officers.) In Canada, the maximum period of probation is three years; no minimum is established in law, although few orders are for less than six months. Excessively short periods of supervision are generally considered to be insufficient to rehabilitate offenders.

Jack Aasen and Stephen Howell, two probation officers from B.C. who appeared before the Committee, proposed that probation, which has proven itself to be a versatile sanction, could, with some improvements, link the Sentencing Commission's objectives of making greater use of community sanctions with adoption of a "justice model" of sentencing:

If "justice" is really about restoring broken relationships it is doubtful if any other sanction has a better chance of success than probation. (Brief, p. 1)

The witnesses suggested that for community sanctions to be accepted by the public as appropriate dispositions, three things are required: the support and advocacy of innovative leaders, adequate funding, and a legislative structure which ensures enforceability.

There is a need for greater political support for the use of probation, they argued. At present, perceived public fears about and frustration with crime are exploited to promote harsher penalties. The witnesses felt the public's misperceptions arise out of a lack of knowledge about sentencing:

This suggests that leaders who are prepared to educate the public and engage them in a process of developing alternatives could help build a consensus for humane, cost-effective community sanctions. (Brief, p. 2)

More funding is needed for an adequate probation service: present probation caseloads in B.C. exceed 100. Aasen and Howell also proposed that additional funding should support new and innovative programs, such as supervision of victim restitution or service, and of community service; specialized supervision for mentally ill and sexual offenders; probation hostels; and intensive supervision for serious offenders (see section e. below). The federal government might fund demonstration projects.

The Canadian Sentencing Commission reported the following concerns with probation (p. 363):

- ° a feeling among probation officers that the size of their caseloads (averaging 80-100 cases in Atlantic Canada) precluded effective supervision;
- ° a majority of judges indicating that their impressions of the quality of supervision of particular community sanctions affected their willingness to assign particular community dispositions; and
- ° a feeling among probation officers that some judges grant probation to inappropriate clients (some offenders didn't require probation; others, had abused it in the past).

It is generally recognized that probation is more overcrowded than imprisonment and that probation caseloads are too large to permit probation officers to do any serious work with most offenders.

The concerns of the Sentencing Commission could be alleviated by two of its recommendations:

- ° greater federal and provincial commitment to the development and financing of community dispositions (Rec. 12.1) — to reduce workloads; and
- ° the development of principles respecting the imposition of individual community sanctions (Rec. 12.10) — the greater use of community sanctions is inherent in the Commission's

proposed sentencing guidelines (which identify those offences that should carry a presumption of community sanctions).

The Committee is in general agreement with these recommendations.

b. Probation in Conjunction with Conditional Discharges and Suspended Sentences

As to whether or not probation should constitute an independent sanction or be used in conjunction with other sentences, there is considerable debate. In Canada, it may be used only in conjunction with other sanctions, such as a conditional discharge, a suspended sentence, a fine, or in addition to a period of incarceration.

The *Criminal Code* now requires that certain conditions be, and permits a range of others to be, included in a probation order. To emphasize that some conditions may serve a distinct, separate purpose, the Law Reform Commission of Canada recommended in 1976 that probation be replaced by six separate sentences (good conduct order, reporting order, residence order, performance order, community service order, restitution and compensation order), which might be ordered separately or in conjunction with one or more others or with some other type of order, such as a fine. These distinct sentences would reduce the scope and content of orders to clearly stated performance criteria. Although recommending that community sanctions be developed as independent sanctions (Rec. 12.8), the Sentencing Commission made no specific recommendations with respect to probation.

Aasen and Howell also recommend that probation orders be made in conjunction with "true suspended sentences" by which the sentencing judge would make an order of imprisonment for a specific period of time, suspend the enforcement of the order and substitute in lieu thereof a period of probation. Should the conditions of probation be breached, a simple revocation hearing, with due process safeguards, could be held and the original sentence enforced.

c. Enforcement of Probation Orders

Aasen and Howell identified for the Committee the inadequacy of the present provisions for enforcing probation orders. They recommended that section 666 of the *Criminal Code* be amended to provide for a simple hearing to revoke probation, as exists in most English-speaking countries of

the world, when probation has been breached. As it stands, a charge of breach of probation now requires a trial and proof "beyond a reasonable doubt": this situation gives the probationer "... a panoply of legal protections and a range of defences which make a mockery of the system" (Brief, p. 3). For example, identity may be in doubt because the accused never reported to the probation officer, and the officer cannot identify him or her; the probationer is, therefore, not convicted of breach of probation. Similarly the defence of forgetfulness is often used to escape conviction on the "willful" aspect of the charge. The result, therefore, is not only that the rate of conviction is low (only 15.3 percent of not guilty pleas in B.C. are convicted), but, also, many reports of breaches of probation are never forwarded to prosecutors by probation officers because of the impossibly high standard of proof required (in Vancouver, 42 percent of charges requested were not laid).

The Committee is sympathetic to the arguments made by these witnesses on the basis that remedying the enforcement problem would create greater public confidence in the sanction of probation.

d. Special Conditions/Services Associated with Probation

Probationary conditions are generally designed to fulfill either control or rehabilitative functions. Some which the Committee feels warrant further encouragement are described on the following pages.

i. Alcohol or Drug Treatment or Abstinence

Probation conditions related to abstaining from alcohol may be made pursuant to section 663(2)(c) or (h) of the *Criminal Code*. Such an order usually arises where the offender was under the influence at the time of the offence and is likely to recidivate while using alcohol.

Alcohol and drug treatment orders (residential or otherwise), or those requiring the attendance of offenders at self-help addictions programs, are usually made when the offender has acknowledged addiction and proposes to seek treatment as a means of conquering the addiction and avoiding recidivism. Such orders may be made to "encourage" the offender to commence or maintain treatment. Orders to specific treatment programs generally require the consent of the offender and the program. They usually arise from recommendations in a pre-sentence report.

ii. Employment Orders

Where an offender is unemployed, the judge may order that he or she seek employment pursuant to section 663(2)(g) of the *Criminal Code*. Such offenders often require the assistance of probation officers in identifying suitable employment leads or community-based programs designed to assist them in job searches, acquiring basic job training readiness skills, or retraining; such programs may also provide vocational assessment and counselling.

A number of employment assistance programs throughout Canada, most funded by the Canada Employment and Immigration Commission, often operated by private agencies, assist special target groups (youth, low-income women, immigrants, probationers and parolees, etc.) in seeking employment. Some programs include academic upgrading, but usually the focus is on attitudes, skills and opportunities. Some programs offer a protected work environment, to permit either work adjustment or employment experience. Clientele in such programs are not limited to offenders.

iii. Personal Counselling and Life Skills

Personal counselling is available through probation services directly or by referral from probation authorities to private criminal justice or mental health agencies (e.g., Family Service Associations, John Howard and Elizabeth Fry Societies, Salvation Army, etc.), or hospitals. Such services have historically been available to individuals, couples, or families. In recent years, more specialized counselling has become available to address specific experiences (incest, sexual assault, addictions, etc.). Increasingly, such services are available not only to individuals, but also to groups.

Group work has gained increasingly positive recognition in recent years as a mechanism for changing attitudes, empowering victims and the disadvantaged, and facilitating learning—both knowledge and skill development. Life skills programs are perhaps the best known form of group work. They have been used successfully with disadvantaged women, youth, students on the verge of dropping out of school or re-entering educational institutions, prisoners and people re-entering the community from closed settings.

Life skills programs are commonly operated by private agencies or individuals on contract to various governmental or quasi-governmental agencies. Programs vary greatly, but often teach clients how to access resources they may require (e.g., subsidized housing, food banks, social assistance, government benefits, education and training programs, etc.). They may teach clients how to manage money wisely, and how to eat nutritiously. In addition, and most important, they help clients build self-esteem and develop assertiveness.

iv. Shoplifting Counselling

Counselling programs for shoplifters have been established in several communities in Canada. They are specifically directed at offenders with a history of shoplifting, but may also be of benefit to some offenders with a fraud or theft history. The best-known programs are operated by Elizabeth Fry Societies in Vancouver, Calgary and Brampton, although some are offered through probation offices in Ontario and Manitoba.

These programs are a specialized form of group work with integrated educational, therapeutic, self-help and life skills approaches. Group work is usually supplemented by individual counselling. The programs aim to get at what is presumed to be the underlying social and psychological problems which contribute to the shoplifting behaviour. While clients are predominantly adult women, some men attend, and one program has a special group for adolescents.

Elizabeth Fry Societies from which the Committee heard identified shoplifting programs as important sentencing options for female offenders.

v. Treatment for Assaultive Males

From 1981 to 1984, treatment programs for assaultive males increased from four to over 30 across Canada. Today there are well over one hundred.²⁰ These programs reflect a trend towards preventive, rather than reactive, measures to combat the problem of domestic violence.

The emphasis in most programs is on the assaultive behaviour as a learned response to a man's anger problems and not necessarily on the relation to marital difficulties. The programs aim to teach their clients to accept responsibility for their violent behaviour, to recognize and confront it,

and to replace it with appropriate non-violent and interactive responses. (One Alberta treatment program is also directed towards the family as well as the offender.)

Dr. Anthony Davis, a Board member of the Tearman Society of Nova Scotia, a transition hostel for battered women, encouraged the Committee to recommend court-ordered counselling for assaultive spouses in addition to their maintaining employment and supporting their families, who would be adversely affected by the sanction of incarceration. It is not known to what extent such programs are used at present as sentencing options.

vi. Evening/Weekend Attendance Centres

Reference has been made above to a range of Canadian counselling and employment preparation services which may be used voluntarily by probationers. Aside from these and an out-patient alcohol treatment program in Toronto for impaired drivers, the Committee did not receive specific evidence with respect to attendance centres.

In the state of Victoria in *Australia*, four Attendance Centres may be used as conditions of probation, as an alternative to incarceration for one to twelve months. Offenders must usually attend the Centre two evenings per week and Saturdays, for about 18 hours per week. The evening sessions may involve job skills training, and group and individual counselling; Saturdays are generally devoted to community service. Such Centres can accommodate 40 to 50 offenders. Abstention and tardiness are considered breaches and may result in return to court where the offender may be subject to incarceration of up to 12 months.²¹

An experiment in New South Wales in 1976 permitted some offenders who might otherwise have been imprisoned to remain in the community, but required them to work in the prison, or some other designated location, from 3:30 p.m. to midnight, the time when most crimes are committed.²²

New Zealand recently introduced the innovative sentence of "community care" as a partial replacement for the probation order. Its purpose is to put the offender into a community environment where he or she will be "subject to influences and example expected to have a beneficial and supportive effect." It requires an offender to take part in a residential or non-residential program which is offered by an individual or agency in the community. The sentence may not exceed 12 months and the residential

component must not exceed six months. A report on the nature and conditions of the program (in practice, a fairly specific written contract negotiated by the offender and the sponsor) must be presented to the court through a probation officer.

While retaining an emphasis on an individualized (rehabilitative) approach designed to identify and deal with an offender's specific problems, the sentence recognizes that such problems can only be successfully solved in a community environment. The sentence actually leaves the direct responsibility for the implementation and satisfactory completion of the sentence in the hands of the community.

Warren Young, Director of Criminology at the Victoria University of Wellington, in a paper presented to the Conference for the Reform of Sentencing, Parole and Early Release in Ottawa in August 1988, identified four problematic features in the concept of community care:

- ° the concept of "community" in the rhetoric of "community participation" has been left largely undefined — the number of available and suitable programs for offenders may be relatively few;
- ° most people in the community may feel that the state should retain responsibility for offenders;
- ° few additional resources have been made available to voluntary agencies to offer programs to offenders; and
- ° community care may widen the net of social control.

Nevertheless, the Committee is of the view that such a sentence offers a wide range of possibilities consistent with the principles it has adopted. Sentences of community care resulting from alternative sentence planning or victim-offender reconciliation might provide useful enhancements to probation.

vii. Probation Hostels and Community Residential Centres

Probation hostels were developed in *England* to address the contribution of homelessness and "bad homes" to delinquency. Hostel

residency requirements attached to a probation order were usually for 12 months. These probation hostels are somewhat similar in concept to Canadian community residential centres or halfway houses and young offender "open custody" facilities — residents work or study in the community during the day and may be given passes on evenings or weekends.²³

Probation hostels are also found in *New Zealand*. Many are operated by churches; ideally, they are small establishments. They are generally used when home conditions are considered to be inadequate or likely to contribute to an offender's criminal behaviour, or when the offender is homeless. Staff generally help offenders find work or improve their education.²⁴

Denmark's attitude towards imprisonment has led to a range of "custodial" options. Many people sentenced for seven days to six months are housed in "open institutions": they participate in work and social activities in the community, purchase food outside the institution and furnish their own rooms. The Prison and Probation Administration also runs some short-term "institutions" for probationers and parolees who stay there voluntarily or by way of probation order.²⁵

Japan has over 200 halfway houses for adult and juvenile offenders, operated by voluntary agencies. Financial support for them was strengthened by the 1950 Law for Aftercare. Although a person cannot be ordered to a halfway house by a court, probationers may be referred there by their supervising officers. Each hostel accommodates between nine and 100 people (the average being 23). Offenders generally work in the community, but some halfway houses have their own workshops. One halfway house is attached to a psychiatric hospital.²⁶

Georgia has established "diversion" or restitution centres to confine non-violent offenders who need more supervision than regular probation, but do not require secure custody. Offenders work full time and pay room and board, restitution, fines and taxes. Thus, the cost is shifted from the taxpayer to the offender. Since 1973, the number of centres has expanded to 14 (two of which are for female offenders); others are planned. Each centre houses 44 residents.

The program permits offenders to stabilize their lives and to remain productive members of society throughout their sentences. Moreover, family and community interaction is maintained, although visits at the centres are

quite restrictive. The centres provide individual and group counselling, work ethics, consumer education, educational upgrading and recreation. The minimum stay is four months (average, four to five months). Offenders remain on regular probation after leaving the centre.

A security officer does hourly rounds. Those absent without leave may be held in jail, pending return to court. Judges may re-sentence to prison those offenders who breach the terms of their probation.

The cost of the centres is about \$21.75 per day of which offenders contribute \$6.50. (Offenders also pay a probation fee and contribute to daily transportation costs.) The grounds and buildings are maintained by residents, each of whom is expected to do 30 to 50 hours of community service. Of 1,569 residents in 1985, 1,059 were terminated successfully.²⁷

A number of voluntary agencies and churches (Elizabeth Fry Society, John Howard Society, St. Leonard's Society, Salvation Army, Seventh Step, etc.) operate community residential centres in *Canada*. While primarily funded to house offenders released from provincial prisons and federal penitentiaries, a few beds may be used to strengthen probation orders where prison is inappropriate and the agency and offender consent. Unfortunately, the availability of such facilities varies dramatically across the country. (For example, there is only one for women west of Sudbury, Ontario — in Vancouver!)

Most community residential centres are designed for residents who will either be working or attending school or a training program. A few "special interest" ones have developed in recent years: some for Natives, some operated by ex-offenders, some specializing in alcohol/drug treatment programs, and one in Montreal for "dangerous offenders". Local Elizabeth Fry Societies urged the Committee to encourage the use of halfway houses as sentencing alternatives for female offenders to avoid them being incarcerated far from families and children and to permit them to benefit from suitable community programs.

In 1976 the Law Reform Commission of Canada recommended that one of the dispositions which should be available to judges be a requirement that an offender reside for a specific period of time in a given residence. The Canadian Sentencing Commission recommended that judges be permitted to sentence offenders to "open custody" (Rec. 10.14 and 10.15). The Committee agrees with these recommendations.

e. Intensive Probation Supervision

About 30 American states have adopted some form of intensive probation supervision²⁸, either as a means of providing early release from prison or as a means of maintaining safely in the community offenders who might otherwise be incarcerated. Intensive probation supervision programs usually include community service, restitution and more frequent surveillance by probation officers than normal (including random visits). Supervision conditions may also include strict curfews, mandatory attendance at a training centre or drug/alcohol treatment program, or residence in a halfway house.²⁹

i. The Georgia Program

One of the strictest programs has been operating in Georgia since 1982.³⁰ Its twin goals are to provide rehabilitative services to the offender and to monitor closely his or her activities. Eligible probationers are those who normally would have been sentenced to prison, but do not pose an unacceptable risk to society. (It has been suggested that offenders who would have been incarcerated in Georgia would not have been incarcerated in many other jurisdictions.)

Probationers are subject to curfews, unannounced visits from their probation officers, spot urinalysis or breathalyzer tests, and at least 132 hours of community service to be done on weekends. (This aspect of the Georgia program is said to be resented most by offenders.) Offenders may enter the program directly by order of the sentencing judge or may request the judge to amend the prison sentence and substitute intensive probation (post-sentence diversion). The latter mechanism, in particular, permits expeditious return of an offender to prison if necessary.

Each probationer is assigned to two probation officers: one performs primarily surveillance functions; the other, more traditional probation services. (The maximum caseload of each team is 25 probationers.) Additional surveillance is provided by:

- ° notifying law enforcement agencies that the offender is subject to intensive supervision, and by placing his or her name on the state-wide computer, so that the probation officer may be notified quickly if the probationer is arrested;

- checking arrest records weekly; and
- supplementing spot checks by using community monitors.

Curfews (10 p.m. to 6 a.m. unless restricted by the court, or varied to permit shift work) are checked at least twice per month.

The Georgia program claims a 78 percent success rate, defined as completing the term of intensive probation supervision and being returned to regular probation or discharged. While those who complete the program commit new crimes after completion at a rate slightly higher than those who were on regular probation, they do so at a much lower rate than ex-prisoners.

The costs of the program, about \$1,080 per offender for eight months (about one-fifth the cost of state prison), are borne entirely by a fee of between \$10 and \$50 per month levied against all probationers by the sentencing judges. The program can accommodate about 1,400 offenders for 6-12 months.

The minimum supervision standards which have been developed for the three phases of the program are outlined below. In exceptional circumstances, deviation from them may be approved by the chief probation officer and/or the sentencing judge.

Phase I (minimum 3 months)

The probation officer meets with the probationer's family members to explain the program and elicit their cooperation. In a face-to-face meeting with the offender, the probation officer conducts a risk assessment which determines whether the offender will be seen at least three or five times per week; these visits may be at the offender's home, place of work, or at the probation office, and occur during daytime, evenings, and on weekends. The probationer's employment or education is verified once each week; the employer is contacted once each month to verify that the probationer's work is satisfactory. Unemployed probationers have their job searches verified; the first contact is expected to be at 8 a.m. each day. At least 50 hours of community service is to be performed in this phase. Unemployed probationers are expected to participate in community service daily.

Phase II (3-12 months)

A probationer who has responded positively to supervision in the first phase, completed the specified community service, remained arrest- and alcohol/drug-free, and established or maintained stable employment may move to Phase II. Face-to-face contacts may be reduced to two per week (one day, one evening). The curfew may be extended from 10 p.m. to 11 p.m. At least 30 additional hours of community service is to be completed.

Phase III

Unless it is recommended to the judge that the probationer be transferred to regular probation, the third phase permits reduction of face-to-face meetings to one per week (including once a month in the evening), relaxation of the curfew in the discretion of the probation officer, and completion of the balance of the 132 hours of community service.

Transfer to Regular Probation

Upon completion of the requirements of intensive probation supervision and application to the sentencing judge, the probationer may be transferred to regular probation. He or she will be supervised according to maximum or high standards of regular probation supervision and reassessed after six months.

ii. The Swedish Model

The Swedish approach to intensive supervision in the 1970s was considerably different. The Sundsvall and Stockholm Experiments demonstrated that close contact between supervisor and client was associated with lower recidivism. The Swedish model increased this contact by providing accommodation (halfway houses and temporary residences), lay (volunteer) supervisors, chosen whenever possible by the client, and professional mental health care.³¹

iii. Canadian Proposals

Almost a combination of the Swedish model and Alternative Sentence Planning (described earlier in this chapter) is the intensive supervision program developed by Gateway Correctional Services in British Columbia in

the early part of this decade. Its Executive Director, Bob Kissner, provided the Committee with information about this comprehensive, individualized program for young adult offenders, generally on probation. Programs are a combination of one-to-one supervision, structuring, counselling and special casework services. Individual programs may include referral to and coordination with other agencies, depending on client needs.

Program combinations may include:

- one-to-one counselling;
- employment assistance;
- accommodation assistance;
- addictions counselling;
- financial counselling;
- family counselling;
- educational upgrading;
- psychological counselling;
- medical assistance; and
- recreational services.

Several probation officers in B.C. have developed other proposals to provide intensive supervision for high-risk offenders, more along the lines of the Georgia model. In one, the offender's suitability for the program would be assessed as part of the pre-sentence report. The offender would be sentenced to prison and within 48 hours released into the community; this process would permit swift enforcement.³²

Aasen and Howell urged the Committee to support the introduction of intensive probation supervision in Canada. In a discussion paper which Howell prepared for the Adult Probation and Community Service Advisory Group, and subsequently submitted to the Committee, he proposed seven minimum criteria for an intensive supervision program:

- a rigid set of admission criteria based on some sort of scoring system;
- specific judicial authorization;

- ° offender consent, so that the offender may choose incarceration;
- ° a maximum caseload of 50 offenders for two officers;
- ° a minimum of two face-to-face contacts with each client per week, including at least one random non-office contact;
- ° weekly contact with at least two collateral sources; and
- ° an enhanced enforcement mechanism.

Intensive probation supervision offers an intermediate sanction, between the extremes of imprisonment (which is both harsh and expensive) and the relatively lenient sanction of simple probation, for offenders whose criminal behaviour may be controlled through intensive supervision. When combined with alcohol and drug treatment programs and testing, it may reduce the incidence of street crime. The Committee would like to see Canada explore the use of this sanction further.

Recommendation 23

The Committee recommends that probation be replaced by seven separate orders (good conduct, reporting, residence, performance, community service, restitution and intensive supervision), which might be ordered separately or in conjunction with one or more others or with some other type of order.

Recommendation 24

The Committee recommends that the *Criminal Code* be amended to provide a more efficient mechanism than is now the case for dealing with breaches of probation or other orders in a way which respects the offender's due process rights.

Recommendation 25

The Committee recommends that more extensive use be made of group work in community correctional programs and that adequate resources be provided so that these might be made available to offenders on a voluntary basis or pursuant to a performance order.

Recommendation 26

In particular, the Committee recommends that greater use be made of probation conditions or performance orders which require assaultive spouses to participate in specialized treatment or counselling programs.

Recommendation 27

The Committee recommends that consideration be given to the New Zealand sentence of community care and the Gateway Correctional Services model of intensive supervision.

Recommendation 28

The Committee recommends that funding be made available to voluntary and charitable agencies to establish or expand community residential and related programs.

6. Home Confinement, House Arrest and Electronic Surveillance

The idea of confining certain offenders to their homes is appealing because it has the potential to accomplish some aspects of the incapacitation which prison offers (primarily monitoring movement) without major disruption to employment and family life, and without the dehumanizing outcomes and costs associated with imprisonment. Technology now makes such dispositions viable: an electronic transmitter may be strapped to an offender's wrist or ankle, alerting a central computer if he or she moves more than a specified distance from the receiver in the house. (Some technology requires the person monitoring the computer to call offenders randomly. Other, more expensive technology sends an automatic signal to the computer whenever the offender moves more than a certain distance from the transmitter.) Home confinement, of course, need not be accompanied by electronic surveillance (it is not in Australia, for example), but it appears likely that it will be in North America.

Electronic bracelets are being used experimentally in 20 American states (Virginia, Michigan, New Mexico, Oregon, Delaware and Florida, among them) and in B.C. to assist in the supervision of parolees, probationers and those on remand or serving intermittent sentences. Ontario

and Alberta have also considered use of the device. Saskatchewan has decided not to use it.³³ The B.C. experiment is a voluntary program permitting the offender to serve an intermittent sentence for impaired driving (either as a court-ordered condition of probation or by way of temporary absence after an order of imprisonment).

Critics say, at a minimum, the use of electronic monitoring in response to impaired driving should be accompanied by family and substance abuse education and counselling. They also caution that the use of electronic bracelets is likely to widen the net and not serve simply as an alternative to incarceration, and that it may lead ultimately to more intrusive surveillance, such as the use of implants to monitor alcohol and drug levels.³⁴ In addition, some devices in the U.S. have demonstrated that they do not work consistently: some have set off false alarms and others have failed to detect unapproved absences.³⁵ Moreover, the use of electronic bracelets is costly. (The centralized equipment may cost \$100,000 in addition to the \$10 a day per offender cost.) It has been suggested that offenders could be required to contribute to the cost of the equipment.³⁶

Also, consideration needs to be given to the length of sentence of home confinement. As an alternative to incarceration (intermittent or otherwise), should the term of home confinement be the same, less or longer than that of incarceration? (In one Australian state, and some American jurisdictions, it appears, the judge makes an order of imprisonment for a fixed period of time, execution of which is suspended and home confinement of a lesser period substituted.) Presumably where home confinement is used as a condition of probation in support of intermittent sentences to be served in prison (discussed further in the next section of this Chapter), the term of home confinement could expire when the prison portions of the sentence have been completed.

With respect to the B.C. experiment, the Canadian Bar Association Committee on Imprisonment and Release recommended (Brief, p. 20) that:

- ° the Association supports in principle the use of electronic monitoring as an alternative to imprisonment where imprisonment is not considered necessary in the public interest;
- ° other Canadian jurisdictions be encouraged to initiate similar programs;

- ° the bail and probation provisions of the *Criminal Code* be amended to enable courts of law to impose such orders only as an alternative to incarceration (not for the purposes of "widening the net") in appropriate circumstances; and
- ° provincial/territorial correctional legislation [with respect to temporary absences] be amended to expressly authorize electronic monitoring and that the content of such legislation expressly clarify
 - ° the eligibility criteria;
 - ° the application process and procedure;
 - ° the suspension, termination and revocation process and procedure; and
 - ° the penalties for violation

so as to comply with section 7 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The Committee supports the use of home confinement, with or without electronic monitoring, as an intermediate sanction and agrees with the recommendations of the Canadian Bar Association set out above. In the Committee's view, home confinement may be a suitable alternative to incarceration in situations where the goals of denunciation or deterrence are considered to be necessary and achievable, and where public protection does not seem to require the financial and social costs associated with incarceration. In the Committee's view, however, it would be inappropriate to "widen the net" of social control through this mechanism. Moreover, it must be recognized that the sanction offers monitoring, not prevention; it should not be used with offenders who are dangerous and require incarceration. Nor should it be used as a substitute for appropriate rehabilitative services which may be provided in accordance with other forms of probation (or related orders). Finally, as a sole sanction, it does not further the sentencing goal proposed by the Committee.³⁷

Recommendation 29

The Committee recommends that home confinement, with or without electronic monitoring, be made available as an intermediate sanction, probably in conjunction with other

sanctions, for carefully selected offences in appropriate circumstances.

Recommendation 30

The Committee recommends that legislative changes required to permit the use of home confinement as a sentencing option provide reasonably efficient enforcement mechanisms which do not infringe basic due process rights of offenders.

Recommendation 31

The Committee recommends that consideration be given to requiring the consent of the offender and his or her co-residing family members to an order of home confinement.

Recommendation 32

The Committee recommends that in making an order of home confinement, the court consider appropriate collateral conditions (e.g., addictions counselling where appropriate).

7. Sentencing Alternatives That Shorten or Re-arrange the Period of Imprisonment — Periodic, Intermittent or Weekend Detention

Attempts have been made to reduce reliance on incarceration by providing sentencing options that permit judges to use short periods of incarceration in combination with longer periods of probation supervision. Such options usually provide mechanisms for returning the offender to detention expeditiously should that be required. Unlike traditional conditional release schemes, which are discussed later in the report, these "split sentences" are judicially controlled. Some occur directly as a result of sentencing; others, by re-sentencing upon application by the offender.

Intermittent sentences appear to be used most commonly in relation to impaired driving sentences but, in Canada, they are available for any prison sentence not exceeding 90 days. Generally, such sentences are served on weekends (hence the name "weekend detention" in some jurisdictions); the offender remains on probation until all the periods of incarceration have been served. They are useful sanctions where the purposes of denunciation or

deterrence need to be addressed, but where little is to be gained by interrupting an offender's employment.

Intermittent sentences enable offenders to maintain their jobs or education, and family and social relationships. They may be used in some jurisdictions to ensure an offender's attendance for certain rehabilitative activities. As previously noted with respect to attendance centres, offenders may be required to attend at a facility several evenings per week as well as on weekends. It is believed that such sentences serve as an incentive for offenders not to breach the terms of their probation, as well as to deter them from further criminal activity. The Tearman Society of Nova Scotia recommended this form of sentence for assaultive males so that they may continue to support their families.

In *New Zealand*, where the concept originated in the 1960s, no single continuous period of intermittent custody may exceed 60 hours. The sentence must specify the number of periods to be served each week, the length of sentence, and the date and time the offender is to report for the first time. The offender must consent to this form of sentence. Each detention centre has developed a unique approach. Each has an advisory committee, with representatives from the courts, business, labour and the community at large, who advise on staff appointments, work programs and general policy matters. It is claimed that between 64 percent and 67 percent of probationers subject to intermittent sentences remain successfully in the community after two years.³⁸

In *Canada*, the judge's order must specify when the detention periods are to be served. The period of probation expires when the periods of detention have been served. It is unclear whether a subsequent period of probation may be ordered (as it could be in relation to a continuous period of imprisonment of two years or less). Recently, there have been problems with offenders showing up intoxicated at jails or prisons to serve their intermittent sentences; probation orders may specify that offenders must be sober when they arrive at detention facilities. Another problem is that there is currently insufficient space at jails and provincial prisons to accommodate the number of offenders serving intermittent sentences. In such circumstances, the prospect of home confinement becomes attractive to correctional authorities. (Some European jurisdictions deal with the overcrowding problem by delaying service of the sentence until there is space.) Finally, it should be noted that occasionally such sentences have been

used for sexual offenders; the Committee recognizes that the public has been outraged by this.

In the Committee's view, intermittent sentences are useful to achieve the purposes of denunciation and deterrence, particularly in cases of impaired driving and spousal abuse where the assaulted victim may not wish to be deprived of spousal support. However, the Committee is concerned about the financial costs and the disruption to prison/jail routines associated with such sentences in many other sorts of cases. Moreover, the Committee is of the view that such sentences are generally inappropriate in cases of sexual assault.

Recommendation 33

The Committee recommends that intermittent sentences not generally be used with respect to sexual offences, where public protection, when necessary, should be secured through incarceration or where denunciation might be secured through home confinement, community residential orders, or short periods of continuous incarceration.

Recommendation 34

The Committee recommends that community residential settings be used for intermittent sentences.

Recommendation 35

The Committee recommends that consideration be given to combining intermittent sentences with performance orders or probationary conditions which are restorative or rehabilitative in nature.

8. Fines

Except for the fact that too many people, particularly Natives, are incarcerated in Canada for default of fine payments, few representations were made to the Committee concerning fines. The Committee received recommendations that a day fine system be implemented or that fine options programs be utilized to avoid this problem. The Committee basically favours avoiding incarceration in lieu of fine payment.

Recommendation 36

The Committee recommends that the following recommendations of the Sentencing Commission be implemented:

- (a) that once it has been decided that a fine may be the appropriate sanction, consideration be given to whether it is appropriate to impose a fine on the individual before the court. The amount of the fine and time for payment must be determined in accordance not only with the gravity of the offence, but also with the financial ability of the offender. Further to the above principle, prior to the imposition of a fine, the court should inquire into the means of the offender to determine his or her ability to pay and the appropriate mode and conditions of payment. (Rec. 12.20)**
- (b) that where the limited means of an offender permits the imposition of only one pecuniary order, priority be given to an order of restitution, where appropriate. (Rec. 12.21)**
- (c) that the use of imprisonment for fine default be reduced. (Rec. 12.22)**
- (d) that a quasi-automatic prison term not be imposed for fine default and that offenders only be incarcerated for wilful breach of a community sanction. (Rec. 12.23)**

C. General Recommendations of the Committee

Recommendation 37

The Committee recommends that the following recommendations of the Canadian Sentencing Commission be implemented:

- (a) that the federal and provincial governments provide the necessary resources and financial support to ensure that community programs are made available and to encourage their greater use (Rec. 12.1);**

- (b) that mechanisms to provide better information about sentencing objectives to sentence administrators be developed (Rec. 12.2);
- (c) that a transcript of the sentencing judgment be made available to the authorities involved in the administration of the sentence (Rec. 12.3);
- (d) that mechanisms to provide better information about alternative sentencing resources to the judiciary be developed (Rec. 12.5);
- (e) that feedback to the courts regarding the effectiveness of sanctions be provided on a systematic basis (Rec. 12.6);
- (f) that prior to imposing a particular community sanction, the sentencing judge be advised to consult or obtain a report respecting the suitability of the offender for the sanction and the availability of programs to support such a disposition (Rec. 12.7);
- (g) that [existing] community sanctions be developed as independent sanctions,... [and] that additional proposals be examined by the permanent sentencing commission and by the federal and/or provincial governments for further review, development and implementation (Rec. 12.8);
- (h) that the permanent sentencing commission *consider* the feasibility of developing criteria and principles which permit the comparison of individual community sanctions and which attempt to standardize their use (e.g., X dollars is the equivalent of Y hours of community service) (Rec. 12.10 and 12.11); and
- (i) that the judiciary retain primary control over the nature and conditions attached to community sanctions (Rec. 12.12).

Recommendation 38

The Committee also recommends:

- (a) that federal and provincial authorities develop, support and evaluate alternatives to incarceration and intermediate sanctions;**
- (b) that greater recognition and financial support be given to non-governmental agencies to develop alternative programs; and**
- (c) that greater linkages be developed between the criminal justice system and other social and mental health services in the society.**

Notes

- (1) Some studies have indicated that "custodial sentences tend to increase the likelihood of recidivism rather than reduce it": C. Van der Werff, "Recidivism and Special Deterrence", *British Journal of Criminology*, Vol. 21, No. 2, April 1981, p. 136-146, at p. 146.
- (2) Studies on deterrence have led to the conclusion that, generally speaking, there may be little difference in the deterrent effect of various penal measures. Some research has suggested that "longer expected sentences do not significantly deter prospective offenders from committing property crimes": Kenneth L. Avio and C. Scott Clark, "The supply of property offences in Ontario: Evidence on the deterrent effect of punishment", *Canadian Journal of Economics*, February 1978, p. 1-19, at p. 14.
- (3) A. Von Hirsch, "Creative Sentencing: Punishment to Fit the Criminal", *The Nation*, June 25, 1988, p. 901-2.
- (4) N. Morris, addressing the Conference for the Reform of Sentencing, Parole and Early Release in Ottawa, August 1988.
- (5) Ken Pease, "Community Service Orders", in Michael Tonry and Norval Morris (eds.), *Crime and Justice: An Annual Review of Research — Volume 6*, University of Chicago Press, 1985, p. 56.
- (6) D. Plecas and J. Winterdyk, "Community Service: Some Questions and Answers", *Provincial Judges Journal*, March 1982, p. 11; April Lindgren, "Community work helps turn young offender's life around", *The Citizen*, Ottawa, 20 November 1984, p. A5.

- (7) S.A. Thorvaldson, "Justifying Community Service", *Provincial Judges Journal*, March 1982, p. 9.
- (8) Judge J.B. Varcoe, "The Misuse of Community Service Orders", *Provincial Judges Journal*, March 1982, p. 13.
- (9) Georgia Department of Corrections, "Sentencing Options: State of Georgia", mimeographed, undated.
- (10) Canada's *Young Offender's Act* limits community service sentences to 240 hours to be completed within one year. In Quebec, community service orders for adult offenders range from 20-120 hours, pursuant to provincial guidelines; in New Zealand, the legislated (?) range is 8-200 hours; in Georgia, the limit is 250 hours to be completed within one year for misdemeanors and 500 hours within three years for felonies; in the U.K. and Australia, the limit is 208 hours: S. Divorski and J. Holland *et al.*, *Directory of Adult Alternative Programs in Canada* [User Report No. 1986-7], Research Division, Programs Branch, Ministry of the Solicitor General, Ottawa, 1986, p. 14; J. Leibrich, "Use of Community Service in New Zealand", *Australia and New Zealand Journal of Criminology*, Vol. 18, June 1985, p. 85; Georgia Department of Corrections (Probation Division), "Community Service", mimeographed, undated; Australia Law Reform Commission, *Sentencing of Federal Offenders* [Report No. 15, Interim], Australian Government Publishing Service, Canberra, 1980, p. 241.
- (11) Pease, *op. cit.*, Note 5, p. 69. In 1975, only 45 percent of English probation orders were a direct alternative to incarceration: C.R. Dodge, *A World Without Prisons: Alternatives to Incarceration Throughout the World*, Lexington Books, Lexington, Mass., 1979, p. 119-123.
- (12) G. Danziger, "Prison Crowding", *Editorial Research Reports*, 7 August 1987, 394-407 at p. 404; Pease, *op. cit.*, Note 5, p. 71.
- (13) The Law Reform Commission of Canada (LRCC) appeared to consider community service as a fine alternative: LRCC, *A Report on Dispositions and Sentences in the Criminal Process: Guidelines*, LRCC, Ottawa, 1976, p. 24. The province of P.E.I. permits offenders to pay off the CSO at the rate of \$5 per CSO hour: J.W. Ekstedt and M.A. Jackson *et al.*, *A Profile of Canadian Alternative Sentencing Programmes: A National Review of Policy Issues*, Communications and Public Affairs, Department of Justice Canada, Ottawa, 1988, p. 50.
- (14) The Committee relied on material submitted by the Mennonite Central Committee and the Victim-Offender Reconciliation Program in Langley, B.C., in preparing this section of the report.
- (15) Extracted from *Peace Section Newsletter*, Vol. 16, No. 1, January-February 1986, a publication of the Mennonite Central Committee Peace Section, Akron, Penn., p. 7 and 12.
- (16) Holly Darwin, In Service Training Coordinator, Oklahoma Department of Corrections, "Oklahoma Department of Corrections Post-Conviction Mediation Program: Highlights", Appendix 2 in *National Associations Active in Criminal*

Justice, *Criminal Justice and Victim-Offender-Community Reconciliation*, Seminar Proceedings, Ottawa, September 1985.

- (17) Print and audio-visual materials concerning the wide range of services incorporated in "Genesee Justice" are available from the Community Service/Victim Assistance Program, Genesee County Sheriff's Department, County Building # 1, Batavia, N.Y., U.S.A. 14020-3199.
- (18) Ruth Morris, "Creative Alternatives to Prisons", paper presented to Conference on Prison Overcrowding, Toronto, 1985, p. 6.
- (19) Divorski and Holland, *op. cit.*, Note 10, p. 63; G. Danziger, *op. cit.*, Note 12, 394-407 at 397.
- (20) See *Canadian Treatment Programs for Men Who Batter*, National Clearinghouse on Family Violence, Health and Welfare Canada, Ottawa, 1988; and Ekstedt and Jackson, *op. cit.*, Note 13, p. 33, 51, 63, 74, 90, 101, 124 and 138.
- (21) Australia Law Reform Commission, *op. cit.*, Note 10, p. 241; Dodge, *op. cit.*, Note 11, p. 50.
- (22) Dodge, *op. cit.*, Note 11, p. 50.
- (23) J. Sinclair, *Hostels for Probationers*, Her Majesty's Stationery Office, London, 1971, p. 1; Dodge, *op. cit.*, Note 11, p. 124-6.
- (24) Dodge, *op. cit.*, Note 11, p. 55.
- (25) *Ibid.*, p. 103, 109 and 110-112.
- (26) *Ibid.*, p. 188.
- (27) K. Sawyer, "The Alternative to Prison", *The Washington Post*, National Weekly Edition, 2 September 1985; D.C. Evans and V. Fallins, "Georgia Diversion Centers", Georgia Department of Corrections, July 1985; Georgia Department of Corrections, "Sentencing Options: ...", *op. cit.*, Note 9.
- (28) R. Lacayo, "Considering the Alternatives: Crowded prisons spark less confining punishments", *Time*, 2 February 1987, p. 60.
- (29) Danziger, *op. cit.*, Note 12, p. 395 and 405.
- (30) Sawyer, *op. cit.*, Note 27; "Intensive Probation Supervision" and "Sentencing Options: ...", both mimeographed and undated publications of the Georgia Department of Corrections.
- (31) Dodge, *op. cit.*, Note 11, p. 203-6.
- (32) Ekstedt and Jackson *et al.*, *op. cit.*, Note 13, p. 148.

- (33) *Ibid.*, p. 96 and 128.
- (34) "Electronic Surveillance: Turning Homes into Jails", in *Liaison*, November 1987, p. 4-8.
- (35) Danziger, *op. cit.*, Note 12, p. 405.
- (36) Lacayo, *op. cit.*, Note 28, p. 60; Danziger, *op. cit.*, Note 29, p. 402.
- (37) For a consideration of how home confinement might facilitate reintegration into the community, see R.A. Ball and J.R. Lilly, "Home Incarceration: An International Alternative to Institutional Incarceration", Vol. 9, No. 2 (1985) *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, p. 85-97.
- (38) Dodge, *op. cit.*, Note 11, p. 55-6.

CHAPTER EIGHT

CURRENT FORMS OF CONDITIONAL RELEASE

A. Introduction

This chapter provides a description of the different current forms of conditional release: temporary absence, day parole, full parole and earned remission/mandatory supervision. It also sets out the mandatory terms and conditions of release deemed to have been imposed by the National Parole Board on any inmate released into the community under supervision.

These various forms of conditional release permit federal and provincial adult inmates to be in the community during part of a sentence of imprisonment. Such inmates are subject to supervision as well as to mandatory and special release conditions.

Conditional release is believed by many both to promote the reintegration of the offender into the community and to protect the community from *undue* risk. These ends are achieved both by supervising the offender and providing assistance. To ensure that an inmate under supervision is properly controlled and receives appropriate assistance, he or she must report periodically to a parole officer, to the police, or to both. The parole officer has the dual responsibility to assist the offender to reintegrate into the community and protect the safety of the community. All forms of conditional release may be terminated if the offender exhibits behaviour that poses an undue risk to the community by breaching a condition of release or by committing a new crime, or if there is suspicion that he or she may do so.

B. Forms of Conditional Release

Offenders become eligible for different forms of release after serving various prescribed periods of incarceration, depending on the length of sentence and the nature of the offence. Eligibility for release generally means the offender is eligible to *apply* for the privilege of release. Only release on mandatory supervision may be automatic and, since 1986, its availability to the most serious offenders has been restricted.

1. Temporary Absence

A temporary absence from custody is usually the first release an inmate will be granted. It is a brief period of release for a specific purpose and usually has very strict conditions. A temporary absence may be given at any time for medical and humanitarian or, after a certain point in time, for rehabilitative reasons. It may be with or without escort. Successfully completed escorted temporary absences are often required before unescorted temporary absences are granted.

a. From Federal Penitentiaries

Escorted temporary absences mean that the inmate, either alone or as a member of a group, is accompanied by an escorting officer. The escort may be a correctional officer (from either the security or resocialization staff) or, where appropriate, a community volunteer specially selected by the Correctional Service of Canada for the purpose.

The decision to grant a temporary absence with escort is generally made by the institutional authorities, except for offenders sentenced for murder, whose absence with or without escort for humanitarian or rehabilitative reasons may not be granted without the approval of the National Parole Board and then not until the expiry of all but three years of the period of ineligibility for parole (10 to 25 years). Although there are otherwise no legislated minimum periods of imprisonment that must be served before a grant of temporary absence with escort may be authorized, they are not usually granted for rehabilitative purposes until a specified portion of the sentence has been served.

Unescorted temporary absences for rehabilitative or humanitarian purposes have been the responsibility of the National Parole Board since 1978. They are used for occasional intermittent release (e.g., to apply for a job, attend family functions, or to visit relatives or friends). The Board may delegate its authority regarding medical or humanitarian reasons, as it considers appropriate (subject to any conditions it deems advisable and for such periods as it sees fit), with respect to an inmate or a class of inmates, to the Commissioner of Corrections or to the Warden or Superintendent of a penitentiary. The latter is done in most cases of inmates serving sentences of less than five years.

Except for medical emergencies, penitentiary inmates are generally ineligible for temporary absences prior to serving at least six months or one-sixth of sentence (longer in some cases).

The *frequency and duration* of unescorted temporary absences vary. Usually, inmates from maximum- and medium-security institutions may be granted temporary absences that together do not exceed 48 hours per month; inmates from minimum-security institutions may be granted up to 72 hours per month. Other forms of temporary absence may be granted in the same month if the Board or institutional authorities consider they are necessary.

Temporary absences, with or without escort, for humanitarian reasons or to assist in the rehabilitation of the inmate may be granted by the Board for a period not exceeding 15 days. Temporary absence for medical reasons may be granted by the Board or Commissioner (when delegated) for an unlimited period, and by an institutional director (when delegated) for up to 15 days.

Generally, no consecutive unescorted temporary absences are allowed. Releases of an ongoing nature are more appropriately considered in the context of day parole.

b. From Provincial Prisons

Inmates confined in provincial institutions are not within the jurisdiction of the National Parole Board in the case of temporary absences, with or without escort. They are subject to the authority of provincially designated correctional officials, who may grant absences of an unlimited period for medical reasons and up to 15 days for humanitarian or rehabilitative purposes. The practice of 15-day back-to-back unescorted temporary absences has evolved to provide for extended periods of work release, particularly in provinces which do not have a provincial parole board or prior to day parole eligibility. No minimum period of incarceration is prescribed prior to eligibility.

2. Parole

The term "parole" includes "day parole" and "full parole". Parole is an authority for an inmate to be under supervision outside of prison during his or her sentence.

The National Parole Board may grant parole to an inmate, subject to any terms or conditions it considers reasonable, if the Board considers that:

- ° in the case of full parole, the inmate has derived the maximum benefit from imprisonment;
- ° the reform and rehabilitation of the inmate will be aided by the grant of parole; and
- ° the release of the inmate would not constitute an undue risk to society.

The Board is deemed to have imposed such mandatory terms and conditions as may be prescribed by the regulations unless it has relieved the inmate of compliance with (or has varied) any of them. In addition, it may also impose special conditions.

British Columbia, Ontario and Quebec have provincial parole boards which deal with almost all applications for parole from inmates of provincial institutions.

a. Day Parole

Day parole is a form of conditional release usually granted for four to six months (although it may be granted for up to 12 months) to penitentiary inmates who are considered by the National Parole Board to be good candidates for full parole. Most inmates are eligible to apply for this type of release after serving one-sixth of the sentence. (Where actual violence or the threat of violence was involved in the crime, it is unlikely to be granted until later.) The inmate must return, usually every night, to a minimum-security institution, to a community correctional centre, operated by the Correctional Service of Canada, or to a community residential centre, a halfway house, operated by a voluntary organization.

Day parole is usually granted for one of the following reasons:

- ° to allow an inmate to seek further education or training when the facilities are not available in the institution;
- ° to provide the opportunity to participate in community service or employment projects such as forestry or harvesting;

- ° to help an inmate re-adjust to life outside prison; and
- ° to re-establish or strengthen family relationships.

For inmates who are not successful in obtaining parole, day parole may be granted later in the sentence, just prior to release on mandatory supervision, to provide greater control and support than that available during mandatory supervision.

b. Full Parole

i. Generally

Full parole is the full-time conditional release of an inmate for the remainder of his or her sentence. Those who have served at least one-third of their sentence (more for special categories such as lifers) are eligible to apply; those who have persuaded a parole board that they are determined to lead law-abiding lives may be granted full parole.

Unless the parolee fails to adhere to the conditions of parole or returns to criminal activities and is thereby re-imprisoned, he or she will remain in the community under parole until the expiry date of the sentence (or discharge of parole).

Only about 32 percent of federal releases are on full parole. Of these, the majority has served from 46 percent to 49 percent of their sentences before being granted full parole, although many will have been released somewhat earlier on day parole.

ii. Special Categories of Offences and Offenders

° Violent Conduct Offences

A "violent conduct offence" for parole purposes is one carrying a maximum penalty of 10 years or more, for which a sentence of five years or more was actually imposed, and which involved conduct that seriously endangered the life or safety of any person or resulted in serious bodily harm or severe psychological damage to any person. An inmate convicted of a violent conduct offence within 10 years of the expiration of a sentence for a previous violent conduct offence is not eligible for full parole until one-half of the sentence has been served, or seven years, whichever is the lesser. This

provision is seldom used because of a technical interpretation of the legislation that the previous sentence must have *expired* prior to the commission of the subsequent offence. (In some cases, the subsequent offence will have been committed while the inmate was still serving the previous sentence in the community under conditional release.)

° **Murderers**

Since July 1976, there have been two categories of murder: first and second degree. First degree murder covers all planned and deliberate murders and certain others such as contracted murders, murder of a police officer, a prison employee or any other person authorized to work in a prison, when he or she is on duty. The mandatory minimum period to be served before being considered for full parole is 25 years. Persons who have committed second degree murder (i.e., any murder that is not first degree murder) can be considered for parole after serving between 10 to 25 years of their sentences, as determined by the court. Anyone convicted of murder who must serve more than 15 years before parole eligibility may apply after 15 years for a judicial review by a Superior Court judge and a jury to either reduce the remaining period before eligibility, or to be declared eligible for parole immediately.

° **Dangerous Offenders**

Since October 1977, the courts, *upon application by the Crown*, have been able to impose indeterminate sentences on certain individuals they consider to be dangerous offenders: those who have been convicted of serious personal injury offences and have backgrounds of persistent aggressive or violent behaviour.

A dangerous offender becomes eligible for full parole three years after being taken into custody and must have a case review at that time and every two years thereafter. The Board is required to review, once a year, the cases of inmates sentenced, *before* October 1977, to an indeterminate term as habitual or dangerous sexual offenders.

iii. Parole by Exception

Provided the inmate otherwise meets the statutory criteria for parole, with some exceptions, parole boards may grant full parole or day parole "by

exception" to an inmate before he or she has served the portion of the prescribed term of imprisonment in circumstances such as those where:

- ° the inmate is terminally ill;
- ° the inmate's physical or mental health is likely to suffer serious damage if he or she continues to be held in confinement;
- ° there is a deportation order made against the inmate under the *Immigration Act, 1976* and the inmate is to be detained under that Act until deported; or
- ° in the case of provincial inmates, the inmate has completed a program recommended by the sentencing court or satisfied specific, expressly stated objectives of the sentence.

Inmates ineligible for parole by exception are those serving sentences of life imprisonment, of detention for an indeterminate period, or in respect of a "violent conduct offence".

3. Mandatory Supervision

a. Generally

Most penitentiary inmates who have not been released on parole (or whose parole has been revoked) are eligible to serve in the community, under supervision, the portion of the sentence for which they have accumulated earned remission. (Inmates whose penitentiary terms began before July 1970 and provincial inmates are released at that time without supervision.) Most releases (57.5 percent in 1986/87) from penitentiary are those on mandatory supervision.

The terms "remission" and "mandatory supervision" are often confused. *Remission*, which has been in effect for over 100 years, allows the majority of inmates to earn eligibility to serve a portion of their sentences in the community. Commonly known as "time off for good behaviour", remission can be as much as one-third of an inmate's sentence. Mandatory supervision, which has been in place since 1970, is compulsory supervision which federal inmates must accept if they accept release on their remission date. An inmate is not required to accept release under mandatory

supervision and may choose to remain in the institution until the sentence expiry date.

The purpose of mandatory supervision is:

- ° to provide the same degree of control and assistance to federal inmates released as a result of remission as to those released on parole; and
- ° to assist the offender in making the transition to law-abiding behaviour upon return to the community and to allow relatively quick and easy return to penitentiary of those who violate conditions of release or who commit new crimes.

The National Parole Board has the authority to set conditions and to revoke mandatory supervision. It can thus send individuals back to prison to serve the remaining portion of their sentences if the conditions of the release are violated or if the inmates commit new crimes.

**b. Detention Orders, Residency and One-Chance
Mandatory Supervision (Bill C-67)**

While parole has always been a discretionary decision by the National Parole Board, release under mandatory supervision prior to the passage of Bill C-67 in 1986 was an unqualified entitlement. Bill C-67 now authorizes the National Parole Board, in accordance with criteria (including a schedule of offences) and procedures established by the legislation to detain in custody until sentence expiry date those inmates otherwise eligible for mandatory supervision who are considered likely to commit an offence causing death or serious harm to another person before the end of their sentence. These inmates forfeit their remission.

Cases must be referred to the National Parole Board six months prior to eligibility for mandatory supervision if the Correctional Service of Canada finds that:

- ° the inmate's current term is for a *Criminal Code* offence that had been prosecuted by indictment and is mentioned in the schedule;
- ° the commission of the offence caused the death of or serious harm to another person; and

- there are reasonable grounds to believe that the inmate is likely to commit a similar offence prior to sentence expiry.

Those offences mentioned in the schedule for which there must have been a prosecution by indictment and a conviction are:

Current Criminal Code Offences:

- causing injury with intent (paragraph 79(2)(a))
- use of a firearm during commission of an offence (section 83)
- pointing a firearm (subsection 84(1))
- prison breach (section 132)
- manslaughter (section 219)
- attempt to commit murder (section 222)
- causing bodily harm with intent (section 228)
- overcoming resistance to commission of offence (section 230)
- assault (section 245)
- assault with a weapon or causing bodily harm (section 245.1)
- aggravated assault (section 245.2)
- unlawfully causing bodily harm (section 245.3)
- assaulting a peace officer (section 246)
- sexual assault (section 246.1)
- sexual assault with a weapon, threats to a third party or causing bodily harm (section 246.2)
- aggravated sexual assault (section 246.3)
- kidnapping (section 247)
- robbery (section 303)
- arson (section 389)
- setting fire to other substance (section 390)
- setting fire by negligence (section 392)

- conspiracy to commit murder (paragraph 423(1)(a))

Criminal Code Offences Committed Prior to 4 January 1983:

- rape (section 144)
- attempt to commit rape (section 145)
- indecent assault on female (section 149)
- indecent assault on male (section 156)
- common assault (section 245)
- assault with intent (section 246)

In addition, the Commissioner of Corrections may refer to the Board any inmate where there is reason to believe that, prior to sentence expiry, the inmate will commit an offence causing death or serious bodily harm.

The National Parole Board has the option of ordering that certain inmates may be detained until warrant expiry, or that they may be placed under strict residential conditions if they are released under mandatory supervision. Detained inmates are entitled to an annual review. Inmates subject to strict residential conditions will have only one chance in the community, and, if their releases are revoked, will be detained until warrant expiry.

4. Mandatory Terms and Conditions of Release

The mandatory terms and conditions that the National Parole Board is deemed to have imposed in respect of any inmate released on parole or subject to mandatory supervision are that the inmate:

- (1) on release, travel directly to the inmate's place of residence, as noted on the parole or mandatory supervision certificate;
- (2) report to the parole supervisor immediately on release and thereafter as instructed by the parole supervisor;
- (3) remain at all times in Canada, within territorial boundaries prescribed by the parole supervisor;
- (4) obey the law and keep the peace;

- (5) inform the parole supervisor immediately on arrest or being questioned by the police;
- (6) report to the police as instructed by the parole supervisor;
- (7) advise the parole supervisor of the inmate's address of residence on release and thereafter report immediately
 - (a) any change in the address of residence,
 - (b) any change in the normal occupation, including employment, vocational or educational training and volunteer work,
 - (c) any change in the family, domestic or financial situation, and
 - (d) any change which may reasonably be expected to affect the inmate's ability to comply with the terms of conditions of parole or mandatory supervision; and
- (8) not own, possess or have the control of any weapon, as defined in the *Criminal Code*, except as authorized by the parole supervisor.

In addition, the National Parole Board may impose special conditions such as to abstain from intoxicants and to participate in programs such as drug or alcohol rehabilitation.

Breach of conditions can lead to suspension and revocation (discussed in Chapter Ten).

C. Unconditional Release

About 7.3 percent of releases from penitentiaries in 1986/87 occurred at the end of inmates' sentences. These offenders either had no earned remission, were detained until warrant expiry date pursuant to Bill C-67, or they refused to accept release on mandatory supervision.

Notes

- (1) This chapter is based in large part on the relevant provisions of the *Parole Act*, *Parole Regulations*, *Penitentiary Act*, *Criminal Code*, the National Parole Board's *Policy and Procedures Manual*, and the 3-volume *Briefing Book* prepared for the Committee by the National Parole Board.

CHAPTER NINE

THE RECENT HISTORY OF CONDITIONAL RELEASE REFORM IN CANADA

A. Early Days

Conditional release began to develop in the United Kingdom in the mid-nineteenth century. Ticket of leave programs were established whereby offenders would be released from prison before the end of a term of imprisonment if they applied themselves industriously while incarcerated. Community supervision did not exist but offenders not respecting agreed-upon terms of release were returned to prison. Similar developments were taking place in Germany in the 1860s. In the 1870s, the ticket of leave approach was imported to the United States with the opening of the parole system at Elmira Reformatory in New York State.

Prior to 1899, the Royal Prerogative of Mercy was used as a releasing mechanism in Canada. In 1899, Parliament enacted the *Ticket of Leave Act* which, for the first time, established the system of conditional release in Canada. In 1901, the Dominion Parole Office was created as part of the Remission Service within the Department of Justice. By the late 1950s, the Remission Service had developed a number of regional offices to provide supervision to offenders.

In 1956, the Committee appointed to Inquire into the Principles and Procedures followed by the Remission Service of the Department of Justice (the Fauteux Committee) released its Report. The Fauteux Committee saw parole as a transition for offenders from institutions to the community. In its view, parole had a dual role — integrative and supervisory: both would benefit the offender and society. In part as a response to the Fauteux Report, Parliament in 1959 enacted the *Parole Act* and established the independent National Parole Board. The Board, initially made up of five members, was given authority to grant conditional release to offenders.

The next part of this chapter will deal with developments since 1969. This period has been characterized by a number of proposals for reform and their implementation, in whole or in part.

B. Proposals for Reform and Other Developments Since 1969

1. Ouimet Report

As will become apparent from the following outline of the 1969 recommendations of the Report of the Canadian Committee on Corrections (Ouimet Committee), many of its proposals have been implemented since they were first made public.

The Ouimet Committee saw parole as a treatment-oriented correctional measure — a method of surveillance coupled with assistance to the offender to reintegrate into society. It considered the primary objective of parole to be social re-education of the offender: society is protected by the degree of surveillance to which the offender is subjected. Parole was seen as a less burdensome and less expensive form of correction than incarceration. The Ouimet Committee suggested that the burden of showing that more costly and more burdensome correctional alternatives are more effective rests on those making such propositions. The Ouimet Committee named two measurement criteria to determine the success of parole — whether the offender successfully completed the parole period and whether the offender's total correctional experience led to his or her not committing further offences.

The Ouimet Committee recommended that federal/provincial parole jurisdiction be clarified, with each level of government being responsible for the parole needs of those in its correctional institutions. At the time its report was released, the National Parole Board and the National Parole Service operated as a unit, with the latter providing parole investigatory and advisory services to the former quasi-judicial body. Consequently, the Ouimet Committee recommended that these two institutions be separated to preserve the quasi-judicial independence of the National Parole Board. Most of the parole investigatory and supervisory functions formerly performed by the National Parole Service are now performed by the Correctional Service of Canada.

The Ouimet Committee also recommended that the National Parole Board have more members (it had five at the time) and that they be representative of many disciplines and sectors of the community. It recommended that offenders be able to appear at Parole Board hearings, that such Boards be comprised of three-member panels and that decisions be rendered expeditiously with reasons being given.

The Ouimet Committee did not recommend that the eligibility for parole after one-third of sentence has been served be changed. The Ouimet Committee urged that the automatic forfeiture of the balance of an offender's parole upon conviction for an indictable offence committed while on parole be subject to over-ruling by the National Parole Board in extraordinary circumstances.

In certain circumstances, the Ouimet Committee urged that the National Parole Board should be empowered to recommend to a court that it terminate a sentence before expiry where an offender has been on parole successfully for a long period of time. This would apply in cases of sentences to preventive detention or to imprisonment for life.

At the time the report was released, there was provision for inmates to have 25 percent of their sentences remitted statutorily — this could only be lost for misbehaviour. In addition, inmates accumulated earned remission at a rate of three days per month if they applied themselves industriously — this could not be lost. In 1969, such offenders were released into the community without supervision of any kind. The Ouimet Committee recommended that all offenders released under statutory or earned remission be subject to what it called "statutory conditional release" — such an inmate would be subject to the same type of supervision as those on parole in the community. A variant of this proposal was subsequently enacted by Parliament in the form of mandatory supervision. (In 1976, the concept of statutory remission was repealed by Parliament.)

Some of the other changes adopted partly as a result of the Ouimet Report were the increase in the number of National Parole Board members from five to nine and the authorization of the establishment of regional divisions of two or more members.

2. Hugessen Report

The 1972 Hugessen Task Force report started from the premise that the National Parole Board was too centralized and should establish five Regional Boards across the country. Each of these Regional Boards would consist of a Chairperson, an independent person not involved in the correctional system, a judge, a senior police officer, a psychiatrist or psychologist, a criminologist or sociologist, a person with responsibility for programs in a correctional institution and a person with responsibility for

supervision of offenders in the community. Where the workload required, it was recommended that part-time members or short-term full-time members should be appointed to Regional Boards.

The Task Force also recommended that there be Local Boards set up for institutions within each region. These Local Boards would be made up of senior institutional personnel, senior parole personnel and an independent citizen from a local community. Local Boards would have jurisdiction over offenders with less than five-year sentences; Regional Boards would be empowered to review decisions of these Local Boards and would deal with all other parole matters.

The Task Force recommended that there be a National Commissioner for Parole who would coordinate the work of the Regional Boards and make recommendations for appointments to Regional and Local Boards. The Task Force urged that a National Parole Institute be established to collect and analyze statistics and other forms of data.

The Task Force suggested that the confusion between temporary absences for rehabilitation purposes and day parole was undesirable. At that time, temporary absence decisions were made by the correctional institution and day parole decisions were made by the National Parole Board. In the past, the different authorities, taking into account the same factors, had made inconsistent decisions about the same inmate. The Task Force recommended that temporary absences be abolished, and that they and day parole be combined into what it would call "temporary parole". Such "temporary parole" would be granted by the National Parole Board. Under this proposal, the correctional authority would only be able to authorize essential temporary absences for medical or humanitarian purposes.

It was recommended that the offender should be able to apply for temporary parole six months after a sentence begins. The eligibility date to apply for parole would not change — offenders would be eligible after one-third of the sentence had been served or four years, whichever was less.

The Task Force recommended that clear criteria for granting parole should exist in legislation. The legislation should also, under these proposals, indicate specific conditions and limitations applicable to those on parole — these should be designed to prevent the parolee from committing a new offence or repeating a previous offence.

The Task Force indicated that, due to parole, temporary absences and remission, virtually no offender spends the entire length of a sentence in prison. It expressed the view that remission had lost much of its value as a device to control offenders — parole was seen as a much more effective device to control inmates because it involved months and years of time rather than days or weeks as remission did. It thus recommended that both earned and statutory remission be abolished and that the last third of a sentence be served on what it called “mandatory parole”.

The Task Force proposed that all forms of parole should be reviewable after 18 months by a Regional Board, and if that time had been successfully completed in the community, the balance of the offender’s sentence should be forgiven.

The recommendations made by the Task Force were, in the main, not adopted but its concerns relating to due process were largely addressed in subsequent legislative amendments and changes to policy.

3. Goldenberg Report

The 1974 Goldenberg Committee report started from the basic premise that parole must be a procedure for the benefit of society and the offender, in which inmates would be released from incarceration in a systematic manner, under regulated conditions. It was observed that parole supervision needed to be intensified — brief and infrequent contact with the parolee was seen as insufficient to protect society adequately or to assist the parolee effectively. The Goldenberg Committee asserted that parole must be seen as a positive step in the correctional system — not as a reward, a right or as a prison management function.

The Goldenberg Committee recommended that the provisions related to statutory remission, earned remission and mandatory supervision be repealed and replaced by an entitlement to “minimum parole” for the last third of a sentence. It proposed that “discretionary parole” be available after an inmate had served one-third of the sentence or seven years, whichever is the lesser. Any recommendation on parole eligibility made by a court would, under these proposals, have to be taken into account in making the parole decision. It also recommended that the criteria under which parole is granted be set out in legislation.

Under the Goldenberg Committee recommendations, the parole authority would be authorized to grant "temporary parole" to an inmate if one-half of the time prior to the eligibility date for "discretionary parole" (that is, one-sixth of the sentence or three and one-half years, whichever is lesser) had been served, if the release was not an undue risk to the community, and if the reason for the release was part of the inmate's plan for social reintegration.

Many of the recommendations contained in the Goldenberg Report with respect to organization and procedure have been put into effect by means of legislation or as National Parole Board policy.

4. Law Reform Commission Report

The Law Reform Commission, in its 1976 report, *Dispositions and Sentences in the Criminal Process - Guidelines*, recommended that a "Sentence Supervision Board" replace the National Parole Board. This Board would have the following duties:

- ° consult with prison officials, courts and police, and formulate and publish policies and criteria affecting conditions of imprisonment and release;
- ° automatically, or upon request, review important decisions relating to conditions of imprisonment and release; and
- ° hear serious charges and determine the process for such charges against prisoners arising under prison regulations.

Under this proposal, the Sentence Supervision Board would be empowered to:

- ° refuse a first temporary absence at the prescribed time or any other temporary absence provided by regulations;
- ° refuse to permit a prisoner to begin the next stage at the prescribed time;
- ° grant additional temporary absences to prisoners who request them or to shorten or disregard a stage, in compliance with the criteria stated in the regulations;

- ° impose special conditions of personal restraint at any stage where the offender does not accept them voluntarily;
- ° return prisoners to a former stage through revocation of day release, community supervision, or through transfer to maximum security conditions; and
- ° serve as a disciplinary court for serious violations of regulations, or for offences that entail severe punishment such as solitary confinement for a period exceeding one week, or fines or compensation involving large sums of money. In the case of serious offences violating the criminal law, the prisoner should be prosecuted in court.

The Commission also recommended that statutory remission be abolished.

The great bulk of the Law Reform Commission's report dealt with disposition and sentencing guidelines as described earlier in this report. The major thrust of the Law Reform Commission's recommendations in relation to conditional release, as set out above, has not been accepted or implemented by government.

5. Peace and Security Legislation

In July 1976, Parliament enacted Bill C-84. This legislation abolished capital punishment as the penalty for murder. It established parole eligibility dates at 25 years for first degree murder and at between 10 and 25 years for second degree murder.

Parliament enacted Bill C-51 in October 1977. Legislation dealing with habitual criminals and dangerous sexual offenders was replaced by dangerous offender legislation allowing for the judicial imposition of indeterminate sentences. Statutory remission of sentence was abolished and replaced by an equivalent amount of earned remission. The National Parole Board was relieved of its responsibility for the National Parole Service. The Parole Service became a responsibility of the Commissioner of Corrections because it was believed that such a reorganization would lead to better systemic coordination and service or program delivery. The National Parole Board was increased in size from 19 to 26 members — provision was made for the appointment of temporary board members to help with the case

workload and for the appointment of community board members to vote on cases where life sentences or sentences of preventive detention are involved.

In 1978, legislation was enacted to allow for the establishment of provincial Parole Boards, as recommended in the 1974 Goldenberg Report.

6. Nielsen Task Force

In November 1985, the Study Team on Justice Issues submitted its report to the Task Force on Program Review. Among other issues, this report dealt with membership of the National Parole Board, parole guidelines, "provincialization" of the parole system and mandatory supervision.

Insofar as membership of the Board is concerned, the report expressed some concern about the qualifications and calibre of its members. It urged consideration of a system whereby the Chairman and members would be nominated by a screening committee of seven federal, provincial and private sector officials whose recommendations would be based on objective criteria.

The Study Team expressed some concern about the unfettered decision-making discretion of the National Parole Board, leading to possible disparity and inequity in decision-making. It noted the existence of parole decision-making guidelines in other jurisdictions and that the adoption of a similar approach might lead to more equitable decisions.

The Study Team carried out an extensive analysis of the possible benefits that might result from a transfer of the responsibility for parole to the provinces. The report reviewed the advantages and disadvantages of total provincialization, total federalization, federalization based on a local staff presence and administration of parole by prison staff. It anticipated that results would be most positive from "provincialization" and put forth its view that parole supervision carried out by provincial officers under agreement with the federal government would be more efficient and cheaper than the current arrangement. It felt that privatization of parole supervision was premature.

Mandatory supervision was described by the Study Team as a program that had failed and should either be abolished or significantly amended. On the related issue of remission, the Study Team presented five options, possibly favouring the *status quo*, saying that its abolition would lead to

increased prison population and added costs, and that its abolition would also result in the loss of a tool for encouraging positive behaviour.

7. Bills C-67 and C-68

Parliament amended the *Parole Act* in July 1986 by adopting Bills C-67 and C-68. The legislation enables the National Parole Board to detain beyond the mandatory supervision date those offenders who have committed certain serious offences and who there are reasonable grounds to believe will commit a similar offence before sentence expiry. Such an application for detention is made by the Correctional Service of Canada and the Board can either order detention until warrant expiry date or one-chance release on mandatory supervision.

These amendments also provide offenders with a mandatory panel review of their cases at the one-sixth day parole eligibility date with the intention of releasing those who are not dangerous as early as possible.

8. Canadian Sentencing Commission

The Canadian Sentencing Commission recommended in its 1987 report that parole be abolished. It concluded that conditional release adds uncertainty to the sentencing system — two offenders sentenced to the same term for the same offence may be returned to the community at different times, depending on their institutional performance while incarcerated. This uncertainty as to when an offender may be released, stated the Commission, may have an effect on the practices of sentencing judges. The Commission also observed that parole has the (unintended) effect of "equalizing sentences" — those serving long sentences on average serve a smaller portion of them in prison than those serving shorter sentences.

The Commission recommended that earned remission be retained as a relatively non-coercive method of administrative control that offers an incentive to inmates to engage in constructive behaviour and activity. Because the Commission believed that Canada should move closer to "real time" sentencing (that the prison sentence served should more closely approximate the sentence imposed), it recommended that no more than 25 percent of a sentence should be subject to earned remission.

9. Correctional Law Review

In March 1987, at about the same time as the Canadian Sentencing Commission released its report, the Ministry of the Solicitor General Correctional Law Review released Working Paper No. 3 on conditional release. The Working Paper set out the broad issues raised by conditional release and examined the implications of conditional release, without drawing any conclusions. Since the publication of this Working Paper, a series of consultations on its contents and that of other Working Papers has been held.

10. Solicitor General's June 1988 Proposals

The Solicitor General of Canada made a number of proposals for changes in the system of conditional release when he appeared before the Committee on June 15, 1988. He proposed that the *Parole Act* be amended so that it would be clear that the assessment of public risk is the sole criterion in all decisions relating to the conditional release of offenders. Under these proposals, public protection, he said, would be promoted by facilitating the timely integration of the offender into the community as a law-abiding member.

It was proposed by the Solicitor General that parole eligibility not be available until one-half of a sentence or 10 years had been served, whichever of the two is the lesser. He proposed that earned remission be abolished and that offenders be eligible for presumptive release when the lesser of one-third or 12 months remains to be served in a sentence, constituting essentially a shorter period of mandatory supervision. The detention provisions of Bill C-67 would still apply to the proposed presumptive release scheme.

Under these changes offenders would not be eligible for day parole until six months before their parole eligibility date. The purpose of day parole would be to prepare offenders for reintegration into the community. The first parole hearing would, under these proposals, take place not prior to the six months preceding the date an offender is eligible for parole. There would be an annual parole review hearing.

Temporary absences would, under the Solicitor General's proposals, only be allowed if they relate directly to correctional programs, rather than preparation for release. They would still be allowed for limited humanitarian

reasons. The eligibility dates and procedures would remain approximately as they are now.

After consultations, the Solicitor General of Canada indicated, in an August 3, 1988 address to an international conference held in Ottawa on the reform of sentencing, parole and early release, that he would be refining his June 15, 1988 proposals. He said, in particular, that he would be exploring ways to target only those inmates who show a propensity to commit violent offences for longer periods of incarceration before becoming eligible for parole.

CHAPTER TEN

THE RELEASE PROCESS

A. Jurisdiction of Parole Boards

1. The National Parole Board

a. Organization

The National Parole Board is an agency within the Ministry of the Solicitor General. The Board is independent of government in its decision-making role, except, of course, for the ultimate control exercised by Parliament through its legislative and oversight functions.

In addition to its headquarters in Ottawa, the Board has five regional offices (Atlantic, Quebec, Ontario, Prairies and Northwest Territories, and Pacific) where cases are studied and decisions made to grant or deny conditional release to eligible inmates in federal penitentiaries, or provincial prisons outside Quebec, Ontario and British Columbia. This decision-making process is initiated in the region.

National Parole Board members at Headquarters in Ottawa are called upon to re-examine certain negative decisions and to make recommendations to the Governor-in-Council concerning the granting of pardons.

b. Composition

The Board comprises 36 full-time members, including a Chairman and Vice-Chairman, who are appointed by the Governor-in-Council for terms not exceeding 10 years. Board members come from a wide variety of backgrounds — among others, corrections, social work, psychology, criminology, law enforcement, journalism and law. From time to time, as required, temporary board members are appointed for a period not exceeding three years to help the Board through periods of heavy case loads.

When the Board is reviewing the case of an inmate serving an indeterminate sentence or a sentence of life imprisonment as minimum

punishment, two community board members appointed for that purpose must review the case with three members of the Board.

2. Provincial Parole Boards

Provincial parole boards with limited powers have existed in Ontario and British Columbia for some years. Since 1978, Quebec, Ontario and British Columbia have established parole boards with jurisdiction over all inmates serving definite sentences in their respective provincial institutions, including those federal inmates serving sentences of two years or more pursuant to Exchange of Service Agreements.

Specific parts of the *Parole Act* and Parole Regulations govern the operation of provincial boards. Provinces may develop their own rules and regulations provided they do not conflict with the federal legislation.

B. Federal Release and Termination Processes

1. The Obligations of the National Parole Board

The National Parole Board has exclusive jurisdiction and absolute discretion to grant, deny or revoke day parole and full parole for inmates in both federal and provincial prisons, except for cases under the jurisdiction of provincial parole boards (Quebec, Ontario and British Columbia). The Board is ultimately responsible for the granting of unescorted temporary absences to penitentiary inmates; however, in some instances, the Board delegates this authority to directors of institutions. The Board also has the authority to specify conditions governing mandatory supervision release, and to revoke it, or to order certain offenders detained until warrant expiry.

In addition, the Board is obliged to notify all offenders sentenced to imprisonment for two years or more of their eligibility dates for full parole, day parole and temporary absence. Generally, inmates may have their applications for temporary absence or day parole reviewed once every six months, and for full parole, once every two years (the Solicitor General has recently proposed that full parole review be held at one-year intervals).

2. Obligations of the Correctional Service of Canada

a. Provision of Programs

The Penitentiary Regulations indicate the sort of programs which are to be made available to federal inmates to prepare them for release:

- s. 13 The inmate shall, in accordance with directives, be confined in the institution that seems most appropriate having regard to:
 - (a) [the required or desirable custodial control], and
 - (b) the program ... most appropriate for the inmate.
- s. 20(1) There shall be, at each institution, an appropriate program of inmate activities designed, as far as practicable, to prepare inmates ... [for release].
 - (2) ... the Commissioner shall, so far as is practicable, make available to each inmate capable of benefitting therefrom academic or vocational training, instructive and productive work, religious and recreational activities and psychiatric, psychological and social counselling.
- s. 35(1) Every inmate is required to work in a position at an occupation or activity that is calculated to assist in his [or her] reformation and rehabilitation.
- s. 42 Penitentiary industry shall be organized and developed with the objective of ensuring that inmates
 - (a) will be fully, regularly and suitably employed at tasks that will train them to obtain and hold employment when they return to society.

...

b. File Preparation

The Correctional Service of Canada is responsible for obtaining or preparing all reports for the National Parole Board on all cases the Board will review. The file will consist of available police reports, psychological and psychiatric reports, the pre-sentence report, judge's comments, Crown Attorney's comments, the inmate's criminal record, victim impact statement, institutional reports and assessments of the offender's potential for successful parole. Except for that which should not be disclosed on security or privacy grounds, the Board is required to share all information with the inmate. Even then, it is generally necessary to share "the gist" of the withheld information.

The case preparation officer also prepares a recommendation in favour of or opposed to the application with supporting reasons.

c. Release Supervision

The Correctional Service of Canada is responsible for the direct or indirect supervision of all federal inmates released on parole or under mandatory supervision, except in Alberta where parole supervision has been "provincialized".

3. File Study by the National Parole Board

The Board makes a comprehensive study of the inmate's file. All reports gathered by the Correctional Service of Canada are normally part of the investigation by the Board prior to any decision to grant or deny conditional release.

4. A Hearing

A full review of the application for day or full parole or detention review by the National Parole Board includes a hearing with the inmate to obtain as accurate a picture as possible. The hearing gives Board members an opportunity to talk with the inmate to seek important clarifications, to clear up any misconceptions that may have been created by the files, reports and other documentation, and to give the inmate a chance to put forward any additional information that may be important to the case.

Correctional Service of Canada representations are made in the presence of the inmate, but Board members may discuss the case and vote in the absence of the inmate.

The offender is entitled to be assisted at the hearing by a person of his or her choice, who may address the Board and advise the inmate how to answer questions. As this is not an adversarial process, the hearing is conducted informally, without becoming bogged down in technical procedural and evidentiary issues.

5. Decision Making

a. Criteria and Risk Assessment

This section of the report focuses on the present policy of the National Parole Board. The next chapter includes a more general discussion of the problems associated with risk assessment.

In February 1988, the National Parole Board published its newly-adopted *Pre-Release Decision Policies*. This policy has divided criminal offences into three categories and standardized the risk assessment process.

The Board considers all information, including the offence and the circumstances surrounding it, to determine the level of risk to society should that offender be released. As well, it examines the key factors which may have contributed to the criminal behaviour to determine whether these factors have been adequately addressed through individual initiative and participation in institutional programs and/or release plans.

As indicated above, criminal offences have been divided into three categories. Those in the *first category* may be summarized as those causing injury/death with intent to do so. Those in the *second category* include a number of serious offences (such as hijacking, use of firearm during commission of an offence, and prison breach/escape), those considered sexual offences and offences against public morals, offences against the person and reputation (such as abandoning child, impaired driving causing bodily harm/death, uttering threats, assault, etc.) and arson. The *third category* includes accessories and over 200 wide-ranging offences, including high treason, firearms offences, offences against administration of law and justice (such as bribery, perjury, public mischief, indecent acts, causing a disturbance, etc.), invasion of privacy, disorderly houses, all property and currency offences, etc. Offenders incarcerated for attempt or conspiracy will be reviewed within the category of offences relating to the substantive offence.

Specifically, the following offences are included in the first and second categories (all other offences are in the third category):

CATEGORY ONE OFFENCES

CRIMINAL CODE SECTION

79	Causing Injury with Intent
203	Causing Death by Criminal Negligence
204	Causing Bodily Harm by Criminal Negligence
218	Punishment for Murder
219	Punishment for Manslaughter
220	Punishment for Infanticide
221	Killing Unborn Child in act of Birth
222	Attempt to Commit Murder
228	Causing Bodily Harm with Intent
229	Administering Noxious Thing
230	Overcoming Resistance to Commission of Offence
231	Traps Likely to Cause Bodily Harm
232	Interfering with Transportation Facilities
245.2	Aggravated Assault
245.4	Torture
246.1	Sexual Assault
246.2	Sexual Assault with a Weapon, Threats to a Third Party or Causing Bodily Harm
246.3	Aggravated Sexual Assault
247	Kidnapping
247.1	Hostage Taking
Former offences:	Rape: 144 Attempt Rape: 145 Indecent Assault: 149, 156 Assault with Intent: 245 Dangerous Sexual Offenders/ Dangerous Offenders: 688

CATEGORY TWO OFFENCES

CRIMINAL CODE SECTION

75	Piracy
76	Piratical Acts
76.1	Hijacking

76.2	Endangering Safety of Aircraft
76.3	Offensive Weapons and Explosive Substances - civil aircraft
83	Use of Firearm During Commission of Offence
84	Pointing a Firearm
85	Possession Weapon or Imitation

132	Prison Breach
133	Escape and Being at Large Without Excuse

Sexual Offences, Public Morals

146	Sexual Intercourse with Female Under Fourteen
150	Incest
151	Seduction of Female Between Sixteen and Eighteen
152	Seduction under Promise of Marriage
153	Sexual Intercourse with Step-daughter, etc., or Female Employee
154	Seduction of Female Passengers on Vessels
155	Buggery or Bestiality
157	Acts of Gross Indecency
166	Parent or Guardian Procuring Defilement
167	Householder Permitting Defilement
176	Common Nuisance
195	Procuring

Offences Against Person and Reputation

197	Duty of Persons to Provide Necessaries
200	Abandoning Child
224	Counselling or Aiding Suicide
226	Neglect to Obtain Assistance in Childbirth
227	Concealing Body of Child
233	Dangerous Operation of Motor Vehicles, Vessels and Aircraft
239(2)	Impaired Driving Causing Bodily Harm
239(3)	Impaired Driving Causing Death
243.2	Impeding Attempt to Save Life
243.3	Duty to Safeguard Opening in Ice
243.4	Uttering Threats

245	Assault (former Common Assault - 245)
245.1	Assault with Weapon or Causing Bodily Harm
245.3	Unlawfully Causing Bodily Harm
246	Assaulting Peace Officer
281.1	Advocating Genocide
303	Punishment for Robbery (offence 302)
304	Stopping Mail with Intent
305	Extortion
380(1)(a)(b)	Criminal Breach of Contract
381.1	Threat to Commit Offence Against Internationally Protected Person
387(2)	Mischief Causing Danger to Life
387(5.1)	Willfully Do or Omit to Do, Endangering Life
387.1	Attack on Premises, Residence or Transport of Internationally Protected Person

Arson and Other

389	Arson
390	Setting Fire to Other Substance
392	Setting a Fire by Negligence
393	False Alarm of Fire
FORMER	Habitual Offenders

The preliminary assessment of risk ("low" or "not low") focuses on the risk of re-offending and provides the framework for further examination of the case with respect to risk reduction and management. Offenders in the first two categories of offences must satisfy the criteria in the policy to be granted release. Offenders in the third category who constitute a "low" risk of re-offending are to be released; the criteria are applied to those whose risk is assessed as "not low" to determine whether or not their releases would constitute an undue risk.

i. Psychiatric and Psychological Assessments

Offenders in the *first category* shall have psychiatric and/or psychological assessments completed prior to their first review by the Board if they were sentenced to two years or more or if their behaviour since sentencing indicates a need for such an assessment. Those in the *second and third categories* require such assessments if they have been incarcerated

previously for a first category offence unless the Correctional Service of Canada recommends, and the Board concurs, that they not be completed.

ii. Risk Assessment

Provided that offenders accept all conditions necessary for the protection of the public, *category one offenders* will be released if the risk assessed is not undue based on:

- (1) A preliminary assessment of risk based on offender and offence-specific factors, specifically:
 - (a) a review of the statistical information on recidivism,
 - (b) the case-specific factors,
 - (c) psychiatric and/or psychological assessments completed to address the likelihood of recidivism,

and

- (2) A review of the specific policy requirements to ensure that the offender satisfies the following considerations:
 - (a) other available information and professional opinion do not lead the Board to conclude that release would be inconsistent with the protection of society;
 - (b) where a professionally diagnosed disorder which likely contributed to the offence has been identified, the offender has received appropriate treatment, or the release plan provides for such treatment in the community, and release would not constitute an undue risk to society;
 - (c) the offender has participated in and benefited from other programs which are likely to enhance reintegration as a law-abiding citizen, such as life skills, Native spirituality and elder counselling, literacy training, substance abuse programs, employment or other programs appropriate to the offender, including those responding to social and cultural needs;

- (d) the offender has a sufficient understanding of the offence, its gravity and impact, and the factors surrounding its commission;
- (e) there is a release plan with appropriate control and support;
- (f) in the event of an offender not meeting the specific criteria found in (a) through (d) above, where there are other significant circumstances which indicate that the offender will not constitute an undue risk on release, the Board may release the offender.

Category two offenders will be assessed similarly subject to the previously noted restraint on psychiatric and psychological evaluations. *Category three offenders* will be assessed according to the criteria set out in point two above if their preliminary risk assessment based on point one is "not low".

The Board is required to inform the inmate of the decision as soon as it is practicable, and to give written reasons to the inmate for denial or for the imposition of conditions other than the mandatory ones.

b. Voting

In cases where inmates are serving life sentences as minimum punishment, death sentences commuted to life, indefinite sentences or preventive detention, four members of the National Parole Board must vote and a majority of positive votes are required for the parole to be granted. For all other cases, a minimum of two votes is required, and all the votes must be in favour of conditional release if full parole, day parole or the first unescorted temporary absence is to be granted. In the absence of the required majority or unanimity, four (or two) new panel members shall be assigned to the case. (On subsequent unescorted temporary absences, the authority may be delegated to the Warden of the institution for a specific period of time (usually one year). For inmates serving sentences of five years or less, the power to grant unescorted temporary absences is delegated to institutional Wardens or Superintendents.)

c. Suspension or Revocation of a Conditional Release

A serious violation of the conditions of release generally results in suspension. Suspension refers to the interim removal of the offender from the community, pending a review to consider whether the offender's release should be revoked or whether the offender should be permitted to return to the community. Suspension may also be imposed if it is felt that a continuation of conditional release will mean a risk to the public. For instance, there may be signs that an individual is depressed or having trouble coping with community life, and that these troubles may lead to crime. Any parole board member or person designated by the National Parole Board Chairman (senior correctional and parole staff) may suspend the release.

Once release is suspended, the individual is returned to custody and a full investigation begins. The inmate is entitled to be advised of the reasons for suspension and has 14 days to provide an explanation as to why the release should not be revoked. In situations where further investigations show the case is not as serious as originally thought, the offender can be returned to his or her pre-suspension status. Serious cases, where the reviewing officer feels a risk to the public may arise, are referred to the National Parole Board which can, generally after 15 days and after a hearing if the offender so desires, either cancel the suspension and reinstate the release or revoke the release and order the inmate be returned to prison. Revocation occurs after the Board has considered that it would be inappropriate to return a suspended parolee to the community. The offender is entitled to written reasons for revocation and for decisions not to re-credit him or her with remission lost due to revocation.

Eligibility for future release for those returned to prison depends on the seriousness of the violation and whether it resulted in a new offence and additional custodial sentence. Remission is earned on the remainder of the revokee's sentence from the date of re-incarceration. Those who are revoked under mandatory supervision may be eligible for parole, unless they fall within the mandate of Bill C-67.

In the instance where a new sentence has been imposed, it is combined with the remainder of the previous sentence for the purpose of calculating remission and revised parole eligibility dates.

d. Re-examination where Parole Denied or Revoked

A federal offender whose release (other than temporary absence) has been terminated or revoked while he or she is at large, may request that the Board re-examine its decision; the offender is entitled to a hearing. Termination occurs in cases where the reason for conditional release no longer exists. When a school term ends, for example, the inmate's day parole for the specific purpose of attending a course will be terminated. Requests by offenders for re-examination when parole has been denied are normally considered without a hearing. Should the Board decide to hold a hearing, it is required to exercise its powers in accordance with the principles of fundamental justice. The offender is entitled to written reasons for the decision.

Although neither victims nor the public can ask for a re-examination, the chairperson of the Board has been known to have a new hearing convened so that subsequently received information may be fairly considered.

e. Judicial Review of National Parole Board Decisions

Although parole board decisions are not subject to review by or appeal to a court or other authority, the Federal Court may review the manner in which the National Parole Board has exercised its jurisdiction in certain circumstances (i.e. where an offender can demonstrate that the Board has not acted in conformity with either the common law duty to act fairly or the Charter of Rights). For any party (such as a victim) to be granted legal standing before the Federal Court to have a Board decision reviewed, it must be clearly shown that the decision had a direct impact on the interests of that party. To date, only offenders have brought applications to the Federal Court.

6. The Role of a Parole Supervisor

The parole supervisors employed by the Correctional Service of Canada or private agencies play an important role in the inmate's integration into the community. They provide advice and guidance to the inmate, obtain approvals for initiatives designed to help with reintegration or, when appropriate, suggest to the Board amendments to the conditions governing an inmate's early release.

A parole supervisor may be an officer of the Correctional Service of Canada, a representative of a private aftercare agency, such as the John Howard Society or Elizabeth Fry Society, or a volunteer in the community. When the direct parole supervisor is not a Correctional Service of Canada employee, a Correctional Service of Canada employee provides indirect parole supervision.

The Correctional Service of Canada has minimum standards of supervision (and is currently developing new conditional release supervision standards). The frequency of the interviews the parole supervisor has with the offender depends on the supervision category in which the offender has been placed (intensive, active, or periodic) and on the needs of the offender. Changes in an offender's release plans and sensational violations of release conditions are reported to the Board.

Parole supervisors employed by the Correctional Service of Canada may recommend to the National Parole Board the termination, suspension, or revocation of parole where conditions are not being honoured or there is a perceived increase of the risk to the community posed by the parolee. Private agency parole supervisors must make such recommendations to the indirect supervisor.

CHAPTER ELEVEN

IMPROVING THE QUALITY OF RELEASE DECISIONS

A. In General

The National Parole Board is an independent, quasi-judicial body that makes release decisions in relation to federal offenders and parole decisions for provincial inmates in provinces that do not have their own parole boards. Established in 1959, its full-time and temporary members are appointed by Order-in-Council, and its community members are appointed by the Solicitor General on the recommendation of the Chairman of the Board.

The Committee has had the benefit of public hearings with members and staff of the National Parole Board and has also met with many Board members and staff during its *in camera* meetings across Canada. It has also sat in on some actual Board hearings and examined sample anonymous parole files.

In recent years, the National Parole Board has taken a number of steps to improve its efficacy and the public understanding of its role in the criminal justice system. It has adopted and distributed widely a "mission statement" which sets out the goals and principles that guide its day-to-day activities. It has prepared and widely distributed a number of informational packages, including the three volumes of briefing books it has prepared for this Committee to assist in its deliberations. After wide consultation, the Board has developed a policy on victim representation and a risk assessment policy for release decisions. It has also encouraged and facilitated attendance at parole panel hearings by members of the media and others, including members of this Committee. The National Parole Board is to be commended for these laudable efforts at making its activities more visible to the public.

The Committee believes that the National Parole Board is now *generally* performing its functions effectively. However, the Committee believes that a number of further steps are necessary to make the Board still more effective.

The National Parole Board is only as good as its decisions. The quality of these decisions depends in large part upon the expertise of Board members, the quality of training and retraining available to them, the information available to them, the relationship between the Board and parole supervisors, and the quality of the risk assessment instruments they apply to the cases that come before them.

B. Appointment of Board Members

Many of those who appeared before the Committee expressed concern about the qualifications of those named as members of the National Parole Board. Not all of those appointed in the past to the Board have had appropriate qualifications or experience, nor, it is said, have all shown the required sensitivity to its mission or the necessary commitment to its work.

Criminologist Dr. Justin Ciale of the University of Ottawa, for one, made the following comment to the Committee on the practice of appointments to the National Parole Board:

I think the nomination of Parole Board members is not done on the basis of experience or on the basis of qualifications, but on the basis of political issues, and every party is guilty of that. (33:10)

Witnesses who appeared before the Committee in *in camera* sessions indicated that there have been problems with Board members who do not understand what the job entails, who are not committed to its mission or who are not willing to put sufficient effort into the job. In the colourful expression of one witness at an *in camera* meeting, some members have felt they were "anointed rather than appointed".

The effect of some inappropriate appointments has been to make scheduling of parole panels difficult and to increase the workload of other Board members who have been forced to take up the slack. These witnesses urged that appointees to the Board either have an understanding of the criminal justice system or an ability to acquire such an understanding. In their view, Board members need not necessarily be criminal justice experts or professionals.

As of September 1987, 46.7 percent of all permanent and temporary Board members had held criminal justice-related occupations prior to their appointments. In 1977, 85 percent of all Board members (in 1983, 62.7

percent; and in 1986, 52.1 percent) had previous criminal justice-related occupations. There has been a dramatic decline since 1977 in the number of Board members whose previous occupations were criminal justice-related.¹

The Hugessen Task Force recommended in its 1972 report that "regional" parole boards should be made up of an independent person not involved in the correctional system, a judge, a senior police officer, a psychiatrist or psychologist, a criminologist or sociologist, a person with correctional responsibility and a person with parole supervision responsibility. The Goldenberg Committee recommended in its 1974 report that Parole Board members should be selected for their broad range of experience, their knowledge of the criminal justice field and their maturity.

The Nielsen Task Force also expressed, in its November 1985 report, some concern about the qualifications and calibre of National Parole Board members. It urged consideration of a system whereby the Chairman and members of the Board would be nominated by a screening committee of senior federal, provincial and private sector officials whose recommendations would be based on clearly-established objective criteria. It urged as one of its options that the *Parole Act* be amended to include these changes.

The Board can only be as good as its decision-makers. If those who are appointed as decision-makers do not have the requisite qualifications or experience, their decision-making is unlikely to be as effective as it should be. The National Parole Board has developed a Board Member Profile that sets out a number of criteria (including criminal justice experience) to be met by those who are appointed to the Board.

The Committee commends the Board for taking this initiative and the Government for acting upon it. The Committee believes that all those appointed to the National Parole Board should meet the criteria set out in the Board Member Profile. In addition, the Committee believes that the Chairman and the Vice-Chairman of the Board and the senior member in the region should be consulted on all appointments to the National Parole Board.

C. Training of Board Members

Another element in effective risk assessment and decision-making is the training received by Board members and the refresher courses available to them. In response to a number of questions put to members of the

National Parole Board by the Committee in both public and *in camera* meetings, the present training regime was described. It seems that Board members receive a short period of training at National Headquarters followed by parole hearing observation. This training is completed by new members participating in "in office" decisions and then going out with a more experienced Board member.

Training is often on-the-job because the documentation on which it is based is at times outstripped by rapid developments. It appears that, at times, workload pressures lead to the orientation and training available to members being compressed even more than they already are. Finally, the training and orientation given to members appears to deal largely with the Board and its policies — all members receive essentially the same training whether they have been previously involved in the criminal justice system or not.

Concern was expressed by some witnesses who appeared before the Committee at *in camera* sessions that the present training of new Board members was inadequate. It was felt that the "baptism of fire" approach could not prepare Board members (particularly temporary and community members) to meet the job to be done in assessing sometimes complex cases and files where the issues involved were often of great seriousness.

Although this approach seems to have been reasonably successful so far, the Committee believes that Parole Board member training can be improved. Board members must receive more intensive training based not only upon Board policies and correctional and release philosophy, but also on the evolving behavioural sciences. This training should take into account the previous experience, or lack thereof, that Board members have had in the criminal justice system.

Training will become increasingly important as public pressure for better risk assessment develops and as more complex risk assessment tools are applied.

Recommendation 39

The Committee recommends that members of the National Parole Board receive more intensive training upon appointment and as regular refresher courses. This training should be based not only upon Board policies and correctional and release philosophy, but

also upon behavioural sciences, and should take into account the members' previous experience in the criminal justice system.

D. Information Exchange

The quality of risk assessment, and hence of decision-making, is dependent upon the quality and completeness of information furnished to the National Parole Board by the Correctional Service of Canada. At the present time, the Board is totally dependent on the information provided to it by the Correctional Service of Canada which in turn is dependent on information provided to it by provincial authorities, police, private agencies and others. Unfortunately, on a number of occasions, the information provided to the Board has not been as complete as it should have been. As a result, the decisions taken in a thankfully small number of cases have had disastrous consequences. In the past year, Information Co-ordinators have been named by the Correctional Service of Canada and the National Parole Board to gather the required data for effective correctional and release decision-making.

Although this has been an important initiative, witnesses have told the Committee that there are still information gaps. One of the reasons for this is undoubtedly the fact that the information provided to the National Parole Board by the Correctional Service of Canada must pass from one organization to another with all the attendant risks of misunderstanding inherent in such an arrangement. In addition, the information on file is at times incomplete.

Incomplete or non-existent information has been a serious concern in the recent past. Both the Ruygrok coroner's inquest jury recommendations and those of the Pepino inquiry have addressed this issue. The recommendations of these two bodies have been accepted and implemented, and yet the Committee has been informed by different witnesses appearing before it that important information is still not always in inmates' files.

All the program planning and case preparation in the world will not assist the National Parole Board in properly assessing risk and making good decisions if the files before it are incomplete. **What is required is a concerted effort by all participants in the release process, at both the federal and provincial levels, in both the public and private sectors, to put in place the necessary mechanisms to ensure that inmates' files are as complete as they can be.**

One of the major problems in parole decision-making appears to be ensuring that the Correctional Service of Canada obtains relevant court information. In spite of negotiations the Ministry of the Solicitor General appears to be carrying on with the provinces and territories, this information is still not being consistently and reliably received.

Recommendation 40

The Committee recommends that the *Criminal Code* be amended to require courts to provide the Correctional Service of Canada with sentencing information (pre-sentence reports, victim impact statements, etc.) and the judge's reasons for sentence. The federal government should be prepared to pay the reasonable costs associated with this for sentences of two years or more.

E. Public Parole Hearings

Parole hearings at the present time are held in private within various penitentiaries. Throughout its report the Committee has put the emphasis upon the necessity of public education, as well as making more visible and understandable the sentencing, correctional and conditional release processes.

One means of rebuilding confidence in the conditional release system is to open parole hearings to the public. There are, however, competing interests which must be balanced. The privacy concerns of those providing information to the Correctional Service of Canada may at times override the principle of public access. In other circumstances, there may be security concerns that must be taken into account in allowing public access to parole hearings in prison. Finally, and a matter that has been considered extremely important in the past, is the idea that it is detrimental to the successful reintegration of an offender to permit the disclosure of past failings or problems. Such an offender may be subjected to discrimination in unrelated areas of his or her life (such as the unjustified denial of employment or housing) by the public revelation of parole information.

Despite these legitimate concerns, a majority of the Committee believes that parole hearings should be public. The pre-trial, trial and sentencing stages of criminal proceedings are in most cases open to the public. The determination of when and under what conditions an offender is to be conditionally released is of equal interest to the community.

There should be provision for the possibility of an inmate or witness to make an application to the Parole Board for the exclusion of the public from part or all of the hearing if there are serious privacy or security concerns.

Where parole hearings are held in prisons remote from population centres which, because of distance, are not easily accessible to the public, steps should be taken to hold them in court houses or in other appropriate facilities.

Recommendation 41

The Committee recommends that parole hearings be open to the public unless, on application to the Parole Board, it is decided to close a hearing to the public, in whole or in part, for reasons of privacy or security. The reasons for acceding to an application for a closed parole hearing should themselves be made public.

F. Victims and the Parole Board

1. Victim Information Considered at Parole Hearings

The National Parole Board has adopted a policy on victim representation in its decision-making processes. This policy clarifies a victim's right to make oral or written representations to the Regional Director or Director of Communications of the National Parole Board. Similarly, the victim may submit a copy of a victim impact statement considered by the sentencing judge to the same representatives of the National Parole Board. Any such documents are included in the inmate's file to be considered by parole panels. Under this policy, victims can be advised, on request, of the following matters:

- inmate's admission;
- inmate's eligibility review dates;
- release decisions and reasons;
- number of votes cast for release;
- type of release, and terms and conditions; and
- general description of destination of release.

The Committee commends the Board for this initiative. Under Correctional Service of Canada policy, any written victim impact statement presented to the sentencing judge at the time of sentence is to be included as part of a parole applicant's file and is to be considered by a Board panel examining a release application. **In the Committee's view, any victim who wishes to be informed should be advised of an offender's parole hearing date and of the date of release into the community.** These notifications would allow the victim of the offence for which the offender was incarcerated to make whatever oral or written submissions to the National Parole Board the victim deems necessary.

2. Victim Participation at the Hearing

The Committee believes that victims have something to contribute to the decision-making process of the National Parole Board by expressing their concerns about release decisions. This is already provided for in part by the Parole Board's policy on victim representations which permits a victim to submit a copy of a victim impact statement considered by a sentencing judge and to make further oral or written representations to officials of the Parole Board. If parole hearings are generally held in public, as recommended by a majority of the Committee, victims would be able to attend them.

It has been proposed by some that victims be given the right to participate in parole hearings either as parties to them or witnesses. To give the victim a "right of allocution", a right to make oral representations, at a parole hearing will lead to an unduly litigious atmosphere in which flexible and timely decision-making practices will be sacrificed. In addition, hurts and passions that may have healed will be aroused anew. Finally, the victim would be unlikely to be in a position to contribute to the Parole Board's task at hand — that is, assessing what an inmate has done to prepare for an eventual return to the community. Therefore, the Committee does not believe victims should have any right to participate in the parole hearing itself.

G. Relationship of Correctional Service of Canada and National Parole Board

Prior to 1977, the National Parole Service was part of the National Parole Board. Consequently, there was, at that time, a closer relationship between those engaged in case preparation and those making release

decisions. At times, the National Parole Board may need information or reports for decision-making purposes and has difficulty obtaining them in a timely or complete fashion from the Correctional Service of Canada. Another practical problem is that as an inmate changes institutions or changes ranges within an institution, he or she may change case preparation officers with resultant delays and incompleteness of files.

The Committee was told by some witnesses during its *in camera* sessions that some case preparation staff at times feel they have dual loyalty problems. They may be torn between the need of the correctional institution to alleviate inmate crowding and a Parole Board imperative to make thoughtful release decisions based on a thorough assessment of both risk and the appropriateness of a release plan.

Another problem faced by the National Parole Board is that although it is the releasing authority, it does not actually provide release supervision. Frequently, the Board is faulted for supervision problems for which it is not responsible, but for which it is expected to be ultimately accountable.

Taking all of the above into account, it would appear appropriate to have one authority responsible for the release process, from the preparation of the release plan to the actual release decision and the provision of release supervision. Consequently, the Committee believes that the National Parole Board should assume responsibility for all aspects of release. This would ensure that the Board has as much high quality information as possible on which to base its decisions. This would also ensure that the releasing authority is responsible for the implementation of its release decisions.

Recommendation 42

The Committee recommends that the National Parole Board be given full responsibility for the release process including the preparation of release plans, the release decisions and the provision of release supervision.

H. Risk Assessment

1. Background

What most concerns the public is the prospect of *violent* recidivism when an inmate is released prior to sentence expiry. The assessment of risk is

the foundation upon which the work of releasing bodies such as the National Parole Board is based. Its use of risk assessment instruments is a recent development. The *Pre-Release Decision Policies*,² adopted by the National Parole Board after extensive consultations, was based on a number of earlier studies conducted by the Ministry of the Solicitor General.³ Information about these studies was prepared for the Committee by its research staff, and is available to the public through the office of the Clerk of the Committee, in a paper entitled *Success of Conditional Releases — Statistical Reviews* (30 December 1987).

The Committee believes that the following highlights from the *Solicitor General's Conditional Release Study* (1981) continue to be true and therefore merit serious consideration:

- "...a large body of empirical research which has been extensively assessed ... has shown a lack of evidence (or of consistent evidence) of positive effects on recidivism from any correctional program, either in (or of) prison, or in the community." (p. 21)
- "It is quite certain that there are no supervision activities or techniques of which we can say that we are reasonably certain a positive effect ... will result if the technique is applied to certain types of offenders under certain types of conditions." (p. 21)
- "Because community supervision is cost-effective and "probably less harmful to those it harms and more helpful to those it helps, than is prison, ... [a] more serious commitment needs to be made to developing and evaluating the community programs of corrections, and to identifying those aspects of community corrections, if any, which will be effective with various types of offenders." (pp. 20-21)
- "Very little is known about the risk reduction effects of granting TAs to prisoners from time to time during incarceration." (p. 22) Federal offenders granted unescorted TAs are a little more likely to complete (or to continue) their parole supervision successfully than are those who did not obtain unescorted TAs. (p. 24) Similar (although overall lower) success rates were found for those released on MS. (p. 25) However, it is impossible to conclude that these differences in eventual success are attributable to participation itself. (pp. 24 and 27)

- ° Success rates for escorted TAs are over 99 percent and for unescorted TAs are over 95 percent. (p. 26)
- ° Participation in TAs and day paroles make a great deal of difference in the probability of receiving a full parole: a successful day parole raises the chances of obtaining full parole from 37 percent to 60 percent. However, the usefulness of "successes and failures on TA and day parole are somewhat overrated as factors which distinguish among offenders who will and will not eventually succeed on either full parole or MS, . . . as [t]he majority of offenders succeed on supervision anyway." (pp. 27 and 29)
- ° Release authorities endeavour to "select an inmate's release date based (among other things) on the progress over time of his [or her] attitude and participation in the penitentiary, such that he [or she] is released (other things being equal) at a time when he [or she] is 'ready'". It appears impossible to tell whether this factor is present in release decisions; it is also unclear whether the effect is true of all offenders and whether it is observable. (p. 29)
- ° "There is no way to measure precisely the degree to which inmates' expectations of release consideration may encourage them to participate in penitentiary programs. Moreover, . . . any risk reduction that results from program participation has yet to be demonstrated. . . ." (p. 30)
- ° The "violence" of offenders under release in the community "appears, because of the visibility of failure cases, to be higher for the overall group than it actually is". (p. 98)
- ° "The majority of offenders do not appear to become involved in new criminal activity during the period for which they are at conditional partial liberty in the community before the expiry of their sentence." (p. 98)
- ° It would be desirable to be able to distinguish better those offenders who, upon conditional release, will be violators, especially the violent ones, from those who will not [reoffend] in order to detain the former group. (p. 98)
- ° Past violence appears in the records of offenders who commit "spectacular incidents" during supervised release, but not all offenders with records of past violence will commit

any violation after release, nor do all persons involved in violence have a violent past. (p. 106)

- Greater incidence of violence in the past is associated with higher probabilities of violence in the future, though the certainty of future violence is never assured. (p. 106)
- No accurate system for predicting violence (not even one which would be right more often than it would be wrong) has yet been developed. (p. 106)
- Violent recidivism among federal offenders is not frequent enough to permit accurate pinpointing of all or even most of the future violent recidivists. (p. 106)
- Available prediction systems pinpoint *some* of the future violence but mistakenly identify as future violent recidivists large numbers who will not turn out to be violent. (p. 106)

2. The Difficulties Associated with Predicting Violent Recidivism

The Committee has learned that risk prediction is at this time an imperfect science, although statistical prediction is apparently superior to clinical prediction. While statistical techniques may be used quite effectively to distinguish between "high" and "low" risk inmates and to identify large numbers of offenders who are extremely unlikely to be re-arrested for violent offences after release, they are unable to predict with much accuracy who will become involved in *violent* criminal activity.

Statistical predictors fail to identify most of the offenders who would recidivate violently (false negatives) and they incorrectly label large numbers of those who would not (false positives). This tendency, combined with the fact that out of a very large number of offenders, only a very few will recidivate violently, creates the inevitable tendency for over-prediction. (Rare events are always difficult to predict efficiently.)

Even if statistical predictors were accurate 95 percent of the time, we would still incorrectly label many people who would be unlikely to commit serious violence. For example, if it were true that one person in a thousand would kill someone and if 100,000 people were "tested", out of the 100 who would kill, 95 would be correctly identified (5 would be missed); but, out of the 99,900 who would not kill, 4,995 would be identified as possible killers. Since such statistical predictors are currently only accurate about 50 percent of the time, only about half of the potential 100 killers would be correctly

identified (half would be missed), and 49,950 out of the 99,900 who would not kill would be falsely identified.

Moreover, in terms of *general* recidivism, many of those released after serving sentences for property crimes tend to have lower success rates on parole than do those who have committed crimes against the person. This is demonstrated in Table 11.1, below, prepared by Dr. Nuffield in her 1982 study of parole decision-making in Canada.⁴

Table 11.1
Success Rates (No Re-Arrest Within 3 Years for an Indictable Offence),
By Pre-Release (Commitment) Offence
Construction Sample: 1,238 Cases)

Commitment Offence	N	Success Rate After Release
Non-violent sex offences	33	78.7
Narcotics offences	81	74.1
Homicide	33	72.8
Other crimes against the person	30	70.0
Unarmed robbery	170	67.0
Other crimes against property	17	58.9
Violent sex offences	35	57.1
Armed robbery	64	56.3
Assault	47	55.3
Fraud	116	55.1
Theft	65	50.7
Receiving or possession of stolen goods	60	50.0
Break and enter	395	45.5
Weapons offences	7	42.8
Escape	36	33.3
Other	47	70.3
Overall	1,238	56.1

Source: J. Nuffield, *Parole Decision-Making in Canada: Research Towards Decision Guidelines*, Table 8, p. 41.

More recent statistical work done by the National Parole Board seems to bear this out with respect to homicide — the most serious form of *violent* recidivism. Up to January 20, 1987, 130 of the 52,484 releases on full parole and mandatory supervision between 1975 and 1986 had resulted in convictions for murder or manslaughter.⁵ Some offenders were released more than once. The study identifies "releases", not people. It should also be noted that these 130 homicides represent less than two percent of the 7,838 homicides committed during the study period. Absolutely preventing these homicides from occurring prior to the end of those offenders' sentences would have required detaining tens of thousands of offenders in prison unnecessarily until sentence expiry. Even if we were prepared, and could afford to do that, these homicides might only have been delayed.

The Committee's attention was drawn to the fact that only 15.4 percent (20) of the 130 homicides were committed by offenders who were at that time serving sentences in the community (on parole or mandatory supervision) for offences involving violence (although one-quarter [5] of these 20 homicides were committed by paroled murderers).⁶ Almost 65 percent (27) of the 42 homicides committed by parolees were committed by offenders serving sentences for robbery (most, but not all, for armed robbery or robbery with violence).⁷ It must be remembered, of course, that even the number of offenders serving sentences for robbery in the community who committed 59 of the 130 homicides⁸ represents an extremely small proportion (one half of one percent) of the more than 11,000 releases of robbery offenders during the study period. Surprisingly, 30 percent (39) of the 130 homicides were committed by offenders on release for sentences related to purely property offences, almost all of whom were on mandatory supervision.⁹

Unfortunately, no Canadian data is available comparing other forms of violence committed during conditional release with the types of offences for which those offenders are serving sentences. The Committee has been advised that "the literature" suggests that no useful correlation is to be found between the sentenced offences, or criminal history, and the propensity for violence during conditional release. (In fact, Dr. Nuffield's literature review specifically noted that prior convictions for violent crimes are *not* good *predictors* of violent recidivism, although there may be some possible association between them (p. 55); age at the time of admission for the current offence or the presence of prior convictions for break and enter appeared to her to be the most powerful (but still very weak) predictors of violence — the younger the offender, the more likely a violent act after release (pp. 49 and 55).)

The Committee has no reason to doubt this, but feels the public interest would be well served by the production of Canadian data (similar to that produced for the "homicide study" referred to above). The Committee has already indicated that reforms should be based on the reality of crime, not just on public perception, if that perception has no basis in fact. The public cannot be adequately informed without the available "facts" and a strategy to educate them.

In spite of the difficulties associated with risk prediction, statistical research on Canadian released offenders is now providing valuable information about categories of offenders that appear more likely than others to complete their release successfully. By using such data, correctional agencies and parole authorities may reduce the risk associated with release of such offenders through the development and implementation of appropriate release plans (including prison and community programming and graduated releases).

Correctional and paroling authorities are faced with two types of risk to weigh in considering the release of offenders prior to sentence expiry: What are the risks of keeping an offender incarcerated until the end of sentence (particularly where the offender appears to pose no or little danger to the public or where release at the end of sentence will result in little support and supervision being given to the offender on release)? What are the risks of releasing to the community offenders who *may* pose a danger to the public?

The Committee recognizes that parole boards can do little to *eliminate* crime. However, the Committee believes they can and must strive to *contribute* to the protection of the public while offenders remain under their supervision. They can do this by focussing clearly on risk assessment when making conditional release decisions. **While risk assessment is often uncertain, the public can and should expect that Parole Board members exercise their best possible judgment on the best information available with the assistance of the best tools and assessments correctional staff are able to make.**

The risk assessment tool adopted by the National Parole Board recently is a direct result of the research conducted earlier this decade by Dr. Nuffield. It is understood by the Committee that Board members have been trained in and are applying this risk assessment policy. It is also understood

that the application of this risk assessment tool is subject to an on-going evaluation. The National Parole Board is to be commended for adopting this risk assessment policy and for building an evaluation into its application.

The risk assessment tool that the National Parole Board now has would appear, however, to apply only to the determination of risk of *general* recidivism. There is serious public concern about the high-risk, violent offenders in our correctional system. Because there are difficult cases in which the consequences of the failure of effective risk assessment can be quite severe, **the Committee believes that the National Parole Board must develop and apply a risk assessment instrument to address the high-risk, violent offenders that come before it.**

In the event that this is not possible, and this is what many witnesses have told the Committee, release plans and conditions should clearly identify high risk behaviours relevant to particular offenders so that, when these behaviours occur, there may be appropriate intervention. This, the Committee has been advised, can be done much more effectively than statistical or clinical prediction. The inquests into the murders committed by James Allan Sweeney and Alan Foster both revealed the presence of such behaviours which, had they been clearly identified for the significant persons associated with these offenders, might have permitted interventions which might have prevented the murders.

Recommendation 43

The Committee recommends that the National Parole Board develop and hold consultations on a risk assessment tool to be applied in cases where the offender is serving a sentence for, or has a recent criminal history of, violence.

Recommendation 44

Alternatively, or additionally, the Committee recommends that the following aspects of the jury recommendations 10 and 12 emanating from the inquest into the death of Celia Ruygrok be incorporated into National Parole Board policies and implemented:

- 10. If parole is granted, the inmate's [institutional] rehabilitation plan must be extended into a *Release Plan* clearly setting out how he or she is to be dealt with in the community. This**

release plan must be clearly identified in a document and communicated to all persons who will have dealings with the offender in the community, including parole supervisors, police, community residential centre staff, and community resource persons.

- (a) In formulating the plan, consultation must take place with persons in the community who will be supporting the parolee such as girlfriends and wives. They must be given all relevant information about the offence and the offender and be fully aware of their role in the release plan.
- (b) The release plan must include all psychiatric and psychological information and must give clear guidelines to parole supervisors and community residential centre staff as to how to deal with the parolee. *There must be an identification of any danger signals to watch for and action to be taken if problems are encountered.*
- (c) Where drugs or alcohol have been related to the original offence, there must be included in the parole plan a special condition that the parolee will submit to random alcohol and/or drug testing.
- (d) Where psychiatric problems were identified as being present at the time of the offence, the parole release plan must include a special condition that the parolee will attend for professional counselling, psychiatric treatment and monitoring while on parole. In these cases, there should be periodic administration of psychological tests.

...

12. Parole supervision must take place in accordance with the release plan and there must be a full sharing of information between the various agencies working towards the same purpose.

- (a) The parole supervisor must be free to deal with problems encountered by the parolee and *intervene*

meaningfully when danger signals appear and at first sign of deterioration. The parole supervisor must concentrate on getting to the root of the problem rather than mere policing.

...

Notes

- (1) National Parole Board, *Briefing Book for Members of the Standing Committee on Justice and Solicitor General*, Volume II, Appendices, November 1987, Appendix B "Profile of Current Full Time and Temporary Board Members", Tables 6 and 7.
- (2) Described in Chapter Ten of this Report.
- (3) Solicitor General Canada, *Solicitor General's Study of Conditional Release: Report of the Working Group*, Ottawa, March 1981 (hereafter called the *Conditional Release Study*), and Solicitor General Canada, *Mandatory Supervision: A Discussion Paper*, Ottawa, March 1981.
- (4) J. Nuffield, *Parole Decision-Making in Canada: Research Towards Decision Guidelines*, Ottawa, Ministry of Supply and Services, 1982, p. 41.
- (5) National Parole Board, *Briefing Book*, Volume II, Appendix E, p. 4, Table 1.
- (6) National Parole Board, *Briefing Book*, Volume II, Appendix E, p. 9, Table 4.
- (7) National Parole Board, *Briefing Book*, Volume II, Appendix E, p. 5, Table 2.
- (8) National Parole Board, *Briefing Book*, Volume II, Appendix E, p. 9, Table 4.
- (9) National Parole Board, *Briefing Book*, Volume II, Appendix E, pp. 7 and 9, Tables 3 and 4.

CHAPTER TWELVE

THE FUTURE OF CONDITIONAL RELEASE

A. Introduction

Most criminal justice and correctional systems in the Western world have some type of early release regime in place to allow those who are incarcerated to be released into the community before the expiry of their sentences. In recent years, as public confidence in the criminal justice system has declined, early release programs and mechanisms have become the centre of controversy. Canada is not an exception to this rule — its release system has been made gradually more restrictive since 1970.

The issue to be dealt with in this chapter is whether conditional release in any or all of its forms should be retained. If it is to be retained, what, if any, improvements are required?

B. The Retention of Conditional Release

The first question to be considered, before proceeding to discuss the various reforms that might be made to early release, is whether the conditional release of those who are sentenced to prison should be retained at all. This question has been posed most recently by many because a number of sensational occurrences, resulting in serious injury and brutal death, have undermined the public confidence in the manner in which those sentenced to imprisonment are reintegrated into the community. The abolition of parole has also been recommended by various Canadian and American commissions and task forces.

Some people who are opposed to conditional release and who want it restricted or eliminated altogether say that those who commit criminal acts should be punished for their actions. Anyone who is sentenced to a term of imprisonment, this argument goes, should serve that punishment. They argue that public confidence in the criminal justice system will be restored by offenders being seen to serve their full terms of punishment.

In stating its reasons for recommending the abolition of parole as we know it, the Canadian Sentencing Commission did not oppose conditional release in all its forms, but rather presented a variation of the above argument. The Commission argued that parole, or discretionary release, adds uncertainty to the sentencing process. The judge who imposes a sentence, according to this argument, does not know how long an offender is actually going to spend in prison. The Commission also concluded that parole contributes to sentencing disparity because of the evening-out impact it has on the amount of time inmates actually spend in prison. In essence, then, these arguments are to the effect that public confidence in the criminal justice system is undermined by the uncertainty of the length of terms of imprisonment imposed by sentencing judges. This position was supported by the President of the Law Reform Commission in his brief to the Committee.

Other witnesses argued in favour of retaining parole. Ole Ingstrup, then Chairman of the National Parole Board, said to the Committee:

Therefore, I believe parole and conditional release in one form or the other is an important part of any criminal justice system. . . . *I believe society is better protected if the inevitable transition back to society from institutions is managed, is controlled, is supported* and is conducted in a way that gives us a possibility to bring people back into the institutions if we see signs of deterioration in their behaviour.

Therefore, conditional release is an important strategy, an important method in our attempts to reduce crime in our society. (our emphasis) (Issue 30:23)

Captain David Moulton of the Salvation Army of Canada made the following comments to the Committee:

First, we feel it [conditional release] gives a sense of hope to the inmates during their incarceration, something that is of a positive nature they can work with rather than just the negative sanctions that could be applied within an institution as far as behaviour is concerned. So it does allow staff as well as inmates that positive alternative to work toward.

Second, *I think the whole conditional release program also offers not only hope, but help for those individuals when they are released.* Working in an agency with people coming out from institutions after a number of months — or in the federal system sometimes after a number of years, seven, eight or ten years — and then coming back into the community, we find that it is a traumatic adjustment, and we see that daily as people are coming out and being released into the community. (our emphasis) (57:31)

A similar argument was also made by Gaston St. Jean, Executive Director of the Canadian Criminal Justice Association, when he told the Committee that:

We must stand behind the maintenance of parole, which can either recognize or lead to the occurrence of rehabilitation. The belief in a person's ability to change is deeply rooted, and to unduly prolong incarceration of a person who shows signs of rehabilitation cannot be justified. (our emphasis) (32:30)

Finally, the Infinity Lifers Group of Collins Bay Institution told the Committee:

It is our belief that conditional release be retained but it should be controlled and determined by the Parole Board. Conditional release for Lifers is an important factor in helping them reintegrate back into society and should in our view be expanded and encouraged. It should be set up as a structure for reintroduction into society and used as a mechanism for Lifers to establish some type of network to enable them to be successful in remaining in mainstream society as law-abiding citizens. (our emphasis) (Brief, p. 6)

Those who have argued against the retention of conditional release have not convinced the Committee that parole should be abolished at this time. As indicated earlier in this report, the Committee believes that the primary goal of the criminal justice system is to contribute to the protection of society. This goal can be buttressed in part through the sentencing process by taking the steps necessary to encourage those who have committed criminal acts not to repeat this behaviour. In some circumstances, this goal can be achieved by the use of appropriate community and intermediate sanctions. In other circumstances, this goal will be achieved (at least in the short term) by incarceration.

In instances where the protection of society is sought by incarceration, nearly all of those imprisoned will at some point in their lives be returned to the community. As indicated in the principles set out in the Introduction to this report, the Committee believes that public protection will be enhanced by preparing inmates for release into society while they are still incarcerated and then providing them with the requisite degree of supervision and assistance once they are released into the community.

Although the Committee believes that conditional release in its various forms should be retained, it does not believe that the system is functioning as well as it should. The conditional release system in its current form suffers from internal weaknesses and a lack of public confidence in its efficacy.

Much of the public confidence in the conditional release system has been weakened by a number of disturbing incidents of serious injury and tragic death, attributable to violent, sexual offenders on some form of early release.

The Committee believes that the proposals presented to it by the Solicitor General of Canada in his appearance before it on June 15, 1988 go some way in addressing some of the problems in the conditional release system as we know it, but even these proposals can be improved upon. In particular, these proposals failed initially to make a distinction between violent and non-violent offenders. In addition, other improvements which may not require parole legislation are needed.

Recommendation 45

The Committee recommends that conditional release in its various forms be retained and improved upon by the adoption of the recommendations that follow.

C. Full Parole

1. Decision-Making Criteria

At present, parole eligibility is available in most cases at the one-third stage of a sentence of imprisonment. Whether an inmate is to be released into the community, and the circumstances under which this release is to occur, are determined by the National Parole Board. The Board makes parole decisions based upon an inmate's institutional record, release plan and the degree of risk the inmate represents to the community, all of which is now relatively structured pursuant to the Board's recently adopted decision-making criteria. The Committee supports this approach to discretionary release decision-making. It is important that these decisions be made on full information, with risk assessment as the core value. The approach would be strengthened by incorporating it in law.

2. Eligibility

One of the sources of the lack of public confidence in the criminal justice system at present is the point in a sentence at which an inmate is eligible for release back into the community on parole — currently at the one-third stage of a sentence of imprisonment. It is widely believed, and the Committee agrees, that in many cases the time which must be served in

prison should more closely approach the length of the sentence than it does at the present time.

When appearing before the Committee on June 15, 1988, the Solicitor General of Canada proposed that, generally speaking, the parole eligibility date be increased from one-third to one-half of a sentence of incarceration. Such a later parole eligibility date would make the time served in a carceral setting more closely approach the sentence imposed by a judge than is now the case. This would provide greater clarity about the meaning of the sentence for the public, offenders and the judiciary. On August 3, 1988, the Minister indicated he was seeking ways of limiting these proposals to violent offenders.

The Committee commends the Solicitor General for making this change in his original proposal. However, it does have some concerns about how "violent offenders" will be defined. The first of these is that, unless violent offenders are clearly defined, it would make a dramatic change in the parole eligibility dates of many inmates, and not just in those of the offenders who cause the greatest concern to the community. Violent offenders are defined by the National Parole Board in statistical material provided to the Committee as those sentenced for murder, manslaughter, attempted murder, sexual assault, wounding, and assault. Those sentenced for robbery (which may be armed or with violence, as well as unarmed) are excluded. The *first category* of offences set out in the National Parole Board's *Pre-Release Decision Policies* (to be found in Chapter Ten of this report) provides a considerably broader enumeration of "violent offences." The schedule to Bill C-67 (to be found in Chapter Eight of this report) appears to provide a more appropriate enumeration of "violent offences".

The Committee believes that the later parole eligibility date should apply only to those who cause the greatest concern to society — inmates who have been convicted of violent offences. Although it is difficult to define what constitutes a violent offence, the Committee believes that the later parole eligibility date proposed by the Solicitor General should apply only to those who have been convicted of the criminal offences set out in the Schedule to Bill C-67. Inmates convicted of all other offences should retain the current eligibility dates for parole — generally, at the one-third point of their sentences.

3. Amount of Time Actually Served

The proposed later parole eligibility date of 50 percent of a sentence of imprisonment is close to the level at which most paroled inmates are released at present. According to statistics provided to the Committee by the National Parole Board, very few of those serving terms of imprisonment are at this time actually released at the one-third point of their sentences. In 1986/87, 56.7 percent of *all* releases from penitentiary were pursuant to mandatory supervision — that is, after offenders had served over 66 percent of their sentences. During the same year, 32.1 percent of paroled inmates served between 40 percent and 43 percent of their sentences before being released on parole. The majority of those released on parole (55.2 percent) served between 46 percent and 49 percent of their sentences before being released.¹

At present, "violent offenders" who are successful in obtaining parole serve, on average, 46 percent of their sentences.² This means they are serving 13 percent of their sentence after they become eligible for parole. Either the proposals will have little impact (these offenders will simply serve four percent more of the sentence in prison than they do now) or, if National Parole Board decision patterns remain unaffected by this change, these offenders may not be released until they have served about 63 percent of their sentences, on average. In the latter case, more inmates would remain in custody for a longer period of time, leading to a significant increase in the penitentiary population.

A similar problem may result if there is no change in the sentencing patterns of judges dealing with violent offenders. The argument is made by the Canadian Sentencing Commission, among others, that judges impose longer sentences of imprisonment to compensate for the date in a sentence at which an inmate becomes eligible for parole. For example, if a judge wants to ensure that an inmate will spend two years in prison, a sentence of six years incarceration will be imposed. In this case, if this argument is correct, such a judge might be expected to adjust his or her sentencing pattern by lowering sentences for violent offenders to account for the later parole eligibility date. If such a sentencing pattern adjustment does not take place, penitentiary overcrowding will result.

Moreover, the Committee is concerned that offenders serving sentences for "non-violent" offences do not seem to obtain parole at the present time, on average, until more than 50 percent of their sentences have been served.³ Although the Solicitor General has indicated that he would like to

distinguish between violent and non-violent offenders, it is unclear what action he plans to hasten the early release of non-violent offenders.

Despite these concerns, the Committee is reasonably confident that with appropriate directives and information-dissemination, both National Parole Board decision-making patterns and judicial sentencing practices will adapt to a later parole eligibility date for violent offenders.

4. Parole as a Privilege

Finally, the Committee believes that parole is a privilege that must be earned. The Committee agrees with the Honourable Brian Smith, former Attorney General of B.C., who said:

I do not mean that you earn parole because you happen to be a nice manageable inmate who handles the guards well and is polite. I do not mean it at all. I mean that you earn your entitlement to parole because you have demonstrated in some material way that you are prepared to change the way you behave and the way you interact with society. (our emphasis)

You may do that by demonstrating that you wish to learn a trade or an occupation. While you are in custody, you work at that. You demonstrate that when you get out, you do not intend to go back to pushing drugs or whatever you were in there for, but that you intend to work and want to work. It is not by telling a parole officer that you do, but you demonstrate it by having already shown that you can do so. (57:38)

The later parole eligibility date will allow the inmate convicted of a violent offence greater latitude to demonstrate that this privilege has been truly merited.

Recommendations 46

The Committee recommends that parole decision-making criteria be placed in law.

Recommendation 47

The Committee recommends that the eligibility date for full parole for those convicted of the violent offences set out in the Schedule to Bill C-67 be changed from one-third to one-half of a sentence of imprisonment.

Recommendation 48

The Committee recommends that appropriate directives and information be disseminated so that National Parole Board decision-making patterns and judicial sentencing practices are adapted to a later parole eligibility date.

D. Day Parole

At present, most inmates are eligible for day parole when they have served one-sixth of their sentences. Prior to 1986, few inmates were granted day parole at that stage. Since Bills C-67 and C-68 were enacted, it has been mandatory that all cases *must* be reviewed by the National Parole Board prior to the one-sixth point in the sentence. The Committee has been unable to determine what effect this has had on the actual earlier release of non-violent offenders. However, it is apparent that this has increased the workload of case preparation staff and the National Parole Board.

A number of problems have been identified with respect to the day parole program. For one thing, it has no identified legislative purpose. Moreover, the one-sixth point in a sentence of incarceration is said not to be enough time for an inmate with a sentence of less than 3 years to get into institutional programs or develop a proper release plan. It is often six months after the beginning of the sentence before institutional assessments and placements are completed and programs commenced. Even assessments may be delayed, given the difficulties experienced in obtaining court information.

In his June 15, 1988 appearance before the Committee, the Solicitor General of Canada proposed that the day parole eligibility date be set at six months before full parole eligibility. **The Committee agrees with this change in the day parole eligibility date.** However, it feels it should be pointed out that in the cases of some offenders convicted of the violent offences set out in the schedule to Bill C-67, day parole eligibility could occur at or after the proposed point, but day parole supervision could last longer than six months.

The purpose of day parole should be to enable the inmate to begin to prepare for reintegration into the community. It should consequently be made available for restitutional, vocational, educational or employment purposes relevant to the possibility of eventual full parole. Day parole should

be an occasion for the offender to demonstrate that the privilege of full parole has been earned and the commitment to "righting the wrong" is real. In the Committee's view, six months should be enough time in most cases for an offender to demonstrate that he or she is a good candidate for more full-time reintegration into the community. However, in some cases it may be desirable to retain a longer period of relatively close supervision than that which day parole could offer.

The proposed later day parole eligibility would also provide more time for inmates to benefit from intensive institutional programs. Similarly, greater time would be available for case preparation leading to a more effective information base for appropriate risk assessment of these offenders and the development of viable release plans.

By shortening the amount of time an offender may spend on day parole and delaying his or her eligibility for it, the amount of the sentence actually served in prison will be more directly related to the total sentence lengths. This should help restore public confidence in the criminal justice system.

The Committee favours the retention of automatic day parole review prior to the eligibility date. This will ensure that offenders who appear to be ready to begin their reintegration into the community, especially non-violent offenders, are able to benefit from day parole.

Recommendation 49

The Committee recommends that day parole be available to inmates six months before full parole eligibility date for restitutional, vocational, educational or employment purposes related to possible full parole.

Recommendation 50

The Committee recommends that the provision for automatic review prior to the day parole eligibility date be retained.

E. Temporary Absence

The Committee is concerned about what it considers to be some inappropriate uses of the temporary absence program. It has been made

available to some who would appear to be high-risk inmates for the "rehabilitative" purposes of celebrating birthdays, attending sporting events and going on shopping excursions. In the Committee's view, these represent inappropriate uses of an otherwise highly successful program.

Citizens United for Safety and Justice made the following submission to the Committee on temporary absences:

We would agree that certain situations justify release of offenders for short periods of time for humanitarian reasons only, provided there is no undue risk to the public. Administrative policy and guidelines for correctional authorities should spell out the types of situations and the terms under which humanitarian release could be considered.

Definition of humanitarian reasons includes: visits to specialists for medical reasons, otherwise not obtainable to the offender; visit to a gravely-ill close relative (parent, brother, sister or grandparent); the funeral of any of these same close relatives. All visits to be escorted.

These should be the only reasons for TAs, and although it is stated in the handbook by the NPB, "A Guide to Conditional Release", that these are indeed the only reasons for this type of release, it is quite obvious that the Board's definition of "humanitarian" includes such frivolous activities as shopping trips, visits to art exhibitions, lectures, sports and even birthday (the offender's) celebration outings. The idea of a convicted violent sex offender, whom the Court has sentenced to five years to be spent in a penitentiary, on a TA for 48 hours after having served as little as six months, is too reckless and irresponsible to comprehend, let alone [be] understood and accepted by the public at large. (Brief, p. 3)

During his appearance before the Committee on June 15, 1988, the Solicitor General of Canada proposed that temporary absences be refocused to relate directly to inmate programs. **While the Committee welcomes the Minister's proposals for tightening up a generally successful program to ensure that it is more difficult for high-risk inmates to abuse it, the Committee does have some concerns.**

It is unclear how such temporary absences are to be used for reasons related to institutional programs and who is to make such a determination. It is also unclear from the Minister's proposal whether it will continue to allow temporary absences for such humanitarian reasons as the attendance at a funeral and, of course, medical emergencies. If this type of temporary absence is to continue to be available, it must be made clear who may benefit from it and who is to make this determination. At present, the National Parole Board delegates to the wardens its authority to authorize unescorted temporary absences for offenders serving sentences of less than five years. In the Committee's opinion, the Parole Board should retain this

power in relation to all offenders serving sentences for any offences involving any form of sexual assault or the taking of a life.

Recommendation 51

The Committee recommends that temporary absences be retained for purposes related directly to correctional programs and for clearly-defined humanitarian and medical reasons.

Recommendation 52

The Committee recommends that the National Parole Board be precluded from delegating to wardens the authority to authorize unescorted temporary absences for offenders serving sentences for offences involving any form of sexual assault or the taking of a life.

F. Earned Remission

At the present time, an inmate earns 15 days' remission of sentence for every 30 days served in prison. About one-third of the total sentence may be remitted. In theory, this is earned good time. In almost all cases, all remission time is automatically credited to an inmate and days are only deducted for institutional offences.

Those who support the continuation of earned remission argue that it acts as a series of rewards for good behaviour and is a technique available to correctional authorities to enable them to better manage the institutional population. Those who oppose earned remission say that inmates should not be rewarded for doing what they are supposed to do: that is, for respecting institutional rules and regulations.

In response to a question about earned remission, Ole Ingstrup, in his new capacity as Commissioner of Corrections, made the following observation:

Seen from the correctional point of view, I have my doubts, quite frankly, that a remission system does very much in terms of improving institutional behaviour. I know that it is necessary to have incentives and disincentives in an institution in order to manage an institution, but I believe the remission system has become more or less an automatic system. (64:27)

The abolition of earned remission is not a new proposal. In its 1972 report, the Task Force on Release of Inmates (Hugessen Report) observed that remission had by then lost much of its value as a device to control

inmates (parole was seen as a much better means to this end) and recommended that it be abolished.

The Solicitor General of Canada proposed on June 15, 1988 that earned remission be abolished and that inmates be statutorily released under supervision when the lesser of one-third or twelve months of their term of incarceration remains. Essentially, this represents a shorter form of mandatory supervision.

The Committee supports this proposal but has some concerns which arise from the uncertainty in the Minister's proposal as to the nature of the conditions of supervision to be attached to the statutory release. The Committee believes that the conditions attached to this release should be broader than the present mandatory conditions in some cases. The requirement that an offender who has not been paroled may be required to reside in a community correctional centre during part or all of this statutory release period, whether or not all the requirements of Bill C-67 apply, is one example.

Recommendation 53

The Committee recommends that the legislative provisions for earned remission be repealed and that offenders be statutorily released under appropriate conditions (including residential conditions where necessary) and supervision for a period of 12 months or one-third of sentence prior to warrant expiry date, whichever of these periods is shorter.

Recommendation 54

The Committee recommends that the detention provisions of Bill C-67 be retained and be applied in appropriate circumstances.

Notes

- (1) National Parole Board, *Briefing Book*, Volume III, Ottawa, June 1988, p. 11 and Figure 2.3.
- (2) *Ibid.*, p. 41-42 and Figure 3.11.
- (3) *Ibid.*, p. 117, Figure 6.3.
- (4) *Ibid.*

CHAPTER THIRTEEN

PAROLE SUPERVISION

An essential part of the reintegration of offenders into the community is the intensity and quality of supervision to which they are subjected. Parole supervisors must be properly qualified and trained, have the required resources to effect their dual duty of supervising and assisting offenders and must be effectively motivated to do their job as well as possible.

A. Employees of the Correctional Service of Canada

1. In General

The Committee met with parole supervisors employed by the Correctional Service of Canada at *in camera* meetings across the country. These people, who play an essential role in the criminal justice system, are seriously demoralized. There are several reasons for this demoralization. Their caseloads are getting heavier and, because of frequent legislative and policy changes in recent years, the demands on them for documentation and accountability have become more intense. The advent of a number of competing directives and new initiatives in policy in recent years has left them feeling directionless. The recent increase of privatization and introduction of provincialization of parole supervision, with the consequential loss in person-years, but sometimes the retention of ultimate responsibility for supervision, has led to a climate of insecurity.

These issues must be addressed by the Correctional Service of Canada (or National Parole Board if it assumes these functions). In particular, the morale of its parole supervisors must be improved.

2. Caseloads

The Burnaby coroner's inquest jury that investigated the deaths of Joan Pilling, Linda Brewer and Megan McCleary (the Foster case) made the following recommendation on parole officer caseloads:

That a review be undertaken to determine what an acceptable case load is for case workers and parole officers. It should be taken into consideration that different individuals will require varying amounts of their time.

The issue of parole officer caseload is one of particular concern to the Committee. Parole officers appear to have three types of cases — those including direct supervision, those involving indirect supervision (in which direct supervision is provided by private agencies) and those making up what one parole officer appearing before the Committee described as the "hidden caseload". The "hidden caseload" was described to the Committee as involving those offenders who have completed their period of conditional release but who continue to see their parole officers for further advice and assistance. Parole officers having such a caseload, which does not appear to be included in the official statistics, feel that, in conscience, they still must assist these offenders, even though they are no longer under supervision.

Parole supervision is demanding on those who perform it and critical for the effective reintegration of offenders into the community. No two offenders are alike — each has to be provided with the appropriate degree of supervision and the right amount of assistance. How well and how smoothly parole supervision is going to go is unpredictable. Consequently, parole supervisors must be able to respond quickly and appropriately to developments in the lives of offenders whom they supervise. To do this, they must have an appropriate caseload level which will constitute an effective use of their time and skills, and still leave flexibility for them to respond appropriately to unexpected events.

The level of caseload to be carried by parole officers is difficult to determine. The Correctional Service of Canada has undertaken a study of human resource standards in a number of areas including Case Management Officers. It is expected that this study will be completed and the resulting standards will be implemented by April 1, 1989. The Committee commends the Correctional Service of Canada for undertaking this study and hopes it will result in the development of appropriate caseload standards for parole officers providing offender supervision.

3. Training Opportunities

Parole supervision is only as effective as those designated to perform it are able to make it. Consequently, parole supervisors must be properly trained and provided with opportunities for in-career refresher courses and retraining. Witnesses appearing before the Committee have suggested that those training and retraining opportunities that do exist are not always available to front-line parole supervisors. These opportunities, which are now available to middle management, should not only be increased but should also be made available to more parole supervisors.

B. Employees of Private Sector Agencies

In the past several years, the privatization of both parole supervision and the operation of community residential centres has been increased. There has always been some degree of private sector involvement in these aspects of the conditional release system, but what is new is the development of quotas to increase that involvement and the emergence of "for-profit" organizations in this sector.

The Committee has met with both the front-line staff and management of these private sector organizations in both public and *in camera* meetings. As a result of these encounters, the Committee has a number of concerns. The Committee has serious concerns about the qualifications of, and the training made available to, the staffs of privately-run halfway houses. Halfway house staff and private sector parole supervisors have often had inadequate access to information about the clients with whom they are dealing, e.g. Sweeney, Stanton. They also do not have (and some apparently do not want) direct access to the parole suspension power that is available to Correctional Service of Canada parole supervisors.

C. Halfway Houses

1. In General

The Committee supports the idea of halfway houses but recognizes that they have had some difficulties. Halfway houses are an appropriate means of reintegrating offenders into the community. By offering effective programming and facilitating offenders' access to various helping services, they serve as a support and assistance mechanism, as well as a place to live.

2. Halfway House Standards

Halfway houses, especially community residential centres operated by private agencies, have been severely criticized in recent years. In 1985, Celia Ruygrok was murdered by James Allan Sweeney, a resident of a halfway house in Ottawa. In 1988, Tema Conter was murdered by Melvin Stanton, a resident of a halfway house in Toronto. In each case, a public outcry followed and an investigation ensued. Serious weaknesses in the release preparation, release determination, release supervision and information exchange processes were identified and efforts were made to correct them.

The Coroner's Inquest Jury investigating the death of Celia Ruygrok in Ottawa made 29 recommendations, most of which were accepted and implemented by the Solicitor General of Canada. Similarly, the Pepino Inquiry into halfway houses in Toronto made 32 recommendations of which 31 were accepted by the Solicitor General of Canada and are being acted upon.

A number of the recommendations made by both inquiries have been implemented as part of the *Standards and Guidelines for Community Residential Facilities* adopted by the Correctional Service of Canada on May 30, 1988. These Standards and Guidelines deal with community residential centre organization, administration, programs, personnel policies, evaluation, physical plant and security, relationship to community and police, and relationship to the Correctional Service of Canada.

L.A. Drouillard, Executive Director of the St. Leonard's Society of Canada, had the following comments to make about the Standards and Guidelines in light of the Pepino recommendations:

In terms of responses to the recommendations of the Pepino report, there are a couple of standards that we feel are fairly intrusive, over-reactive in terms of being very detailed and very controlling. We think the whole issue of the partnership between the voluntary sector and government services is at issue, and we are actively pursuing those issues with the Correctional Service right now. Generally, we accept them in principle and the thrust is the correct way to go, supported by staff training. (55:13)

The Committee agrees with Mr. Drouillard that the Standards and Guidelines based in part on the recommendations of the Ruygrok and Pepino inquiries will help to ensure that halfway houses are run more effectively, more safely and have a greater degree of community acceptance. It also agrees with Mr. Drouillard that some of the Standards and Guidelines are detailed and intrusive. The Committee does not, however, see this as detrimental, particularly for offenders who have a history of violence. It must not be forgotten that the conditional release and release supervision processes deal with risk determination and risk management. The best way to manage risk is to set out clearly how it is to be done. That is what these Standards and Guidelines do.

3. Community Involvement

The Standards and Guidelines indicate how the community is to be involved in community residential centres. They require the centres to:

- inform geographically close neighbours of their programs and services;
- make their annual reports public;
- establish admissions committees, including geographically close neighbors, to process applications for residency;
- develop policies on responding to public inquiries, proposals and complaints; and
- develop plans for liaison with local police forces to facilitate communication.

These are laudable steps and should be taken in all cases. The difficulties faced by halfway houses once they are functioning in a community often can be traced to the way in which they have been established in a neighbourhood.

When setting up halfway houses, adequate steps have not always been taken by their sponsors to ensure that there has been effective community involvement in their establishment. From time to time, this has resulted in considerable resentment and fear of, as well as resistance to, the location of halfway houses in different communities. There must consequently be an effort on the part of agencies establishing halfway houses to involve the community from their inception. On the other hand, the community has a responsibility to accept these halfway houses if all standards have been met and precautions taken. The conditionally released offenders in halfway houses are at the last stage of their reintegration into the community — they need all the assistance the community can give them to succeed.

4. Special Classes of Offenders

Not all offenders should be in halfway houses operated by the private sector. There are some violent, recidivist offenders who should be kept in a community setting more secure than a halfway house, where the supervision is more appropriate to the risk these offenders may pose. To this end, these types of offenders should be kept in Community Correctional Centres or community-based minimum security institutions operated by the Correctional Service of Canada.

5. Programming

The Committee believes that halfway houses should not just be places for the conditionally released offender to live. All of them should provide various degrees of programming, counselling and assistance dependent on the nature of those who are resident in them.

6. Specialized Halfway Houses

The Committee believes that more specialized community residential centres are required across Canada. Specialized facilities should be developed in all parts of Canada for Natives, women, offenders with mental disorders and offenders with substance abuse problems. These types of specialized residential facilities would help to ensure that the offenders get intensive programming in a community setting.

Recommendation 55

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada take all necessary steps to ensure that the *Standards and Guidelines For Community Residential Facilities* (incorporating the recommendations of the Ruygrok and Pepino Inquiries, among other conditions) are strictly adhered to by private agencies entering into contractual arrangements with it.

Recommendation 56

The Committee recommends that violent, recidivist offenders on conditional release be placed in community correctional centres operated by the Correctional Service of Canada with access to appropriate programs and supervision.

Recommendation 57

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada, in partnership with private agencies, develop additional halfway houses to provide supervision and programming appropriate to the needs of Native offenders, female offenders, offenders with substance abuse problems and offenders with mental disorders.

CHAPTER FOURTEEN

OVERVIEW OF CORRECTIONAL PROGRAMS

A. In General

No study of sentencing and conditional release is complete without a review of what happens to offenders once they are incarcerated. The Committee came to this conclusion early in its work. Consequently, the Committee not only held public and *in camera* hearings, as mentioned earlier, it also visited a number of penitentiaries.

As indicated in the principles set out in the Introduction to this report, the Committee considers the delivery of and inmate participation in institutional programs as essential to preparing offenders for their return to the community. The more effective institutional programs are, and the more meaningful inmates' participation in them is, the more likely are offenders to complete successfully their conditional release into the community. The most important consequence of these developments would be the reduction of the likelihood of recidivism and the resultant protection of the community from the commission of further offences.

During its visits to penitentiaries, the Committee was able to observe a number of vocational, educational, lifeskills and substance abuse programs in action. Members of the Committee were able to talk with instructors and inmates in these programs, as well as those involved in a number of other programs. The commitment of both the instructors and inmates who were actively involved in these programs was obvious. This commitment was all the more striking in that it manifested itself in an environment where institutional security is often perceived to be of primary importance and where equipment and supplies are at times scarce or difficult to acquire.

B. Community Involvement in Programs

The Committee was impressed by the degree of community involvement in institutional programs by volunteers. This was especially striking in programs addressing illiteracy, substance abuse, chaplaincy and secular and religious-based prison fellowship programs across the country. The Committee believes that wherever possible community involvement in

institutional programs is essential. Such community involvement in institutional programs ensures that inmates are kept in touch with the society into which nearly all of them will some day return. This type of community participation also has the effect of humanizing and individualizing the inmates in the eyes of the community - the public perception of inmates as dangerous is dispelled by the contact the community has with them.

Recommendation 58

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada facilitate a continued and even greater degree of community participation in institutional programs.

C. Citizens Advisory Committees

Part of the community involvement in institutions may be seen in the various Citizens Advisory Committees to be found across the country for each institution or district parole office. This initiative has much to commend it — the existence of these Citizens Advisory Committees must be made better known in the community and a broader degree of participation in them must be encouraged. They must also be given the required resources to perform their functions effectively.

The Committee heard evidence from a Citizens Advisory Committee which demonstrated an exemplary approach for members of the community to follow in working with offenders. The Niagara Citizens Advisory Committee, which was established in March 1981, incorporated a company called Absolute Pallet and Crate (A.P.C.) in the fall of 1985 with the assistance of the Correctional Service of Canada. The members of the Citizens Advisory Committee set up this program as a way of providing employment, job-skill training and different types of counselling to offenders with poor job skills, poor living habits and other problems.

Absolute Pallet and Crate produces pallets and crates, and operates an industrial woodworking plant on a competitive basis in the commercial market. It provides on-the-job training and counselling to federal and provincial offenders, social assistance recipients and others in the Niagara region. Job placement assistance is also available — this activity has met with a high success rate. These initiatives by volunteers from the community working with offenders deserve emulation elsewhere in Canada.

Recommendation 59

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada allocate more resources to Citizens Advisory Committees so that community participation in their activities may be more widespread and so that they may more effectively perform their functions, particularly those which increase inmates' job skills.

D. Commissioner's Task Forces

When he appeared before the Committee on June 28, 1988, the newly-appointed Commissioner of Corrections, Ole Ingstrup, indicated that he had established a number of task forces to report to him by the end of August 1988. One of these task forces was given a mandate to examine the quality and availability of institutional and community programs. He also indicated that several private sector groups, in particular the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, would be invited to participate in this task force.

The Commissioner of Corrections is to be commended for taking these steps. The Committee looks forward to receiving the report of this task force, as well as those of the three other task forces established by him, which he said he would make available on their completion. The Committee anticipates not only receiving the task force reports and their recommendations, but expects to be reviewing their implementation in the months ahead.

Although the Committee has not reviewed particular correctional programs in depth, it has considered them within the broad sweep of its study of sentencing and conditional release. Its visits and the evidence it has received have raised a number of general concerns about institutional programs about which the Committee now wishes to make recommendations.

E. Program Resources

One of the concerns the Committee has is the resource imbalance between the requirements of security and the needs of programs. It appears to the Committee that inadequate resources are committed to programs. There is no doubt that bricks and mortar, fences and technology are important, but, in the long run, society will be more fully protected if all inmates are provided with the opportunity to develop the personal, educational and vocational skills which will enhance their chances for

success upon release into the community. More funds must be allocated to correctional programs. An increased budget would enable correctional authorities to offer a greater array of effective programs to assist offenders to return to the community as law-abiding citizens.

Recommendation 60

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada devote a greater proportion of its resources to institutional programs, and that the government commit additional resources for it to do so.

F. Program Continuum

Offenders will be more successfully reintegrated into the community if the programs in which they are involved in the institutions are accessible to them in a continuous way in the form of their equivalents outside the penitentiaries. One of the rationales for removing parole supervision from under the aegis of the National Parole Board and placing it under the responsibility of the Correctional Service of Canada in the late 1970s was so that there would be a continuum of programs from the penitentiaries into the community. Unfortunately, in the Committee's view, although many institutional programs have their equivalents in the community, the situation can not be characterized as being a programming continuum.

Recommendation 61

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada take the necessary steps to ensure that, whenever possible, offenders on conditional release may participate in programs that are continuous with those in which they have been involved while in institutions.

During its penitentiary visits, the Committee heard evidence of a related problem. It appears that some of the vocational programs in which inmates are involved while in prison do not always teach skills adequate to enable offenders to be licensed to take certain types of jobs in the community. This has been a source of frustration to inmates and has undermined their commitment to these vocational programs.

Recommendation 62

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada ensure that its programs provide the requisite degree of skill development to enable inmates to be suitably certified where required for particular types of employment in the community.

Another continuity problem identified by the Committee is that of the availability of programs in institutions of different levels of security. This is especially a problem for inmates who may wish to take advantage of post-secondary educational programs available to them. If an inmate is transferred, he may discover that by moving to a lower-level security institution he has to forego the post-secondary education program in which he is involved. This has led to the ironic situation where such an inmate may refuse a transfer to a lower level security penitentiary so that he might continue with his post-secondary education program.

Recommendation 63

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada take the necessary steps to ensure that inmates transferring from one institution to another, or from one security level of institution to another, do not thereby lose access to post-secondary education programs in which they are involved.

G. Long-Term Programs

During its visits to penitentiaries, the Committee met with a number of Lifers groups — these are groups of inmates serving life sentences and having parole ineligibility periods of anywhere from 10 to 25 years. The number of these inmates is growing at a steady rate. Unlike many other offenders, they are faced with long periods of incarceration before being eligible for any form of conditional release. Most institutional programs are designed for inmates spending a much shorter period of time (generally less than five years) in prison. There do not appear to be sufficient long-term programs to deal with the needs of lifers.

A number of Lifers groups made oral and written submissions to the Committee on this issue. The Infinity Lifers Group of Collins Bay Penitentiary put the issue in the following terms:

We are recognized as being a distinct group amongst the prison population, yet, no special considerations are made in that respect. It appears that rules and regulations are developed for the lowest common denominator. Most programs are developed and implemented for those with shorter and determinate sentences. It is a constant source of frustration for Lifers, who make up a large part of the static and stable population to be constantly reminded by C.S.C. officials that it is unfortunate but there is not much in the way of programs for them. We are however encouraged to create our own programs, which most often can be frustrating because of problems getting them recognized by these same officials. (Brief, p. 8)

The Committee believes that this is a serious issue and it must be addressed. It has come to this conclusion knowing that the solution to this problem is not an easy one.

Recommendation 64

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada develop programs appropriate to the needs of inmates serving long periods of incarceration prior to their eligibility for conditional release.

H. Sex Offenders

One of those inmate groups that causes the greatest public fear and harm are sex offenders. There are a number of programs for sex offenders across the country. The Committee has met with the staffs of and visited some of these programs. There are currently more sex offenders in our prisons than the programs can handle — each program has a long waiting list. Each of the sex offender programs uses different techniques for teaching its patients how to control their behaviour.

Dr. William Marshall of the Department of Psychology at Queen's University, one of the founders of the first treatment program for sex offenders in 1973 at Kingston Penitentiary, told the Committee that:

Canada and North America... actually, particularly Canada, is at the forefront of the world in this. Probably of the 20 leading experts in the world in treating sex offenders, 5 or 6 are Canadians, or at least so I would say; and that is unusual. So we have an unusual opportunity in Canada to do something that would be exemplary for the rest of the world.

But we are at a stage where we can deliver a treatment program that will guarantee a remarkable reduction in recidivism versus untreated. I do not have any doubt about that. It is just the opportunity to do it, and do it properly and not in this piecemeal way that it is being done, that is standing in the way of effective treatment. (43:34)

Dr. Marshall identified several problems faced by sex offender treatment programs. One of these is the inadequate level of resources allocated to these programs. He expressed the view that these programs felt that their status was somewhat shaky and consequently took patients with whom they would be more likely to succeed in order to sustain their credibility as viable programs. He also indicated that sometimes security concerns over-ride treatment requirements.

Dr. Marshall's submissions to the Committee are somewhat disquieting. Some of the offences committed by sex offenders have had tragic consequences. The public expects that not only will sex offenders be apprehended, convicted and punished, but also that they will receive treatment to reduce the likelihood of their re-offending. This expectation is not being met as effectively as it should be.

The Ministry of the Solicitor General has recently developed terms of reference for an evaluation of sex offender programs across Canada — they are to be commended for doing this. The Committee hopes that this evaluation will be completed at an early date.

The Committee believes that the resources allocated to sex offender treatment programs must be dramatically increased. Full institutional support must be given to these programs so that they may be used as effectively as possible to reduce the possibility of recidivism by sex offenders.

Recommendation 65

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada dramatically increase the resources allocated to sex offender treatment programs.

I. Special Groups of Offenders

It has long been recognized that Native offenders and female offenders have special programming needs. Many witnesses addressed the Committee on these concerns. The next two chapters of this report deal with the correctional programming needs of Natives and women.

J. Final Comments

It is the Committee's view that present programs must be improved upon and new ones must be developed. New programs must not be

developed at the expense of old ones. More specifically, programs aimed at particular classes of high risk offenders should not be developed to the detriment of the continued viability of programs already available to the general inmate population.

The Solicitor General of Canada and the Correctional Service of Canada must be commended for their recent efforts and, in particular, the development of programs for dealing with the serious problems of substance abuse and illiteracy. These are examples of the development of new programs to address long-standing problems among offenders. Substance abuse programs and educational programs must be more comprehensively available throughout the correctional system. More new programs like these must be developed, but not at the expense of effective existing programs.

Recommendation 66

The Committee recommends that new programs aimed at high risk offenders not be developed at the expense of existing programs available to the general inmate population.

One of the questions that the Committee put to many of those who appeared before it and whom it met on its penitentiary visits was whether the institutional or community programs in which they were involved had been evaluated to determine their effectiveness. The Committee was surprised and left somewhat unsettled at the small number of programs that had been evaluated.

One of the Committee's broad conclusions about programs is that some of them work for some offenders in some circumstances. Unless more programs are evaluated, it will be difficult to determine what will work under what circumstances.

Recommendation 67

The Committee recommends that programs offered to offenders both in institutions and in the community build in, where feasible, a requirement for and a capacity to effect evaluations.

These are the broad institutional program issues that the Committee has identified as part of its study. The Committee believes that these issues must be addressed to make the reintegration of offenders into the community more effective.

CHAPTER FIFTEEN

NATIVE OFFENDERS

A. Overview

Natives represent a disproportionate percentage of offenders in federal institutions compared with their proportion of the general population. Native people make up approximately two percent of the Canadian population. At the present time, Native offenders make up 9.6 percent of the inmate population. Native offenders make up an even greater proportion of the inmate population in Canada's west and north. Specifically, 31 percent of those incarcerated in institutions located in the prairies are of Native origin.¹ Since the early 1980s, the rate of growth in the Native proportion of inmates in federal institutions has exceeded the rate of growth of the inmate population as a whole.

Native offenders are less likely to participate in rehabilitative programs within federal institutions than the general inmate population. Natives are less familiar with the release preparation system and more likely to waive release eligibility opportunities than the general inmate population in federal institutions.² Native offenders have a lower probability of being released on parole than the general inmate population: in 1987, 42.1 percent of the general inmate population was released on full parole while 18.3 percent of the Native inmate population was released on full parole.³

The serious disruption of the Native culture and economy that has taken place in this century has had a devastating effect on the personal and family life of Native inmates. They are often unemployed, and have low levels of education and vocational skills. Many of them come from broken families and have serious substance abuse problems. Some Native inmates, especially Native women, are incarcerated at great distances from their home cities or towns, or their reserves.

B. Sentencing

One reason why Native inmates are disproportionately represented in the prison population is that too many of them are being unnecessarily

sentenced to terms of imprisonment. **The Committee believes that there should be a more widespread use of alternatives to imprisonment.** These alternatives are examined in Chapter Seven of this Report. As argued in that Chapter, these alternative sentencing techniques are meant to and have the effect of ensuring that the offender accepts responsibility for his or her action, repairs the harm done by the action and is not subjected to the destructive effect of imprisonment.

In the submissions it made to the Committee, the Native Counselling Service of Alberta urged that more Native-centred alternative sentence programs be developed. In particular, it expressed the view that such programs should address the low self-esteem of Native offenders by engaging them in positive work activities and teaching them interpersonal coping skills. Brad Morse of the University of Ottawa told the Committee that Native communities and organizations need financial and human resources, as well as the legal authority, to develop their own alternatives to incarceration.

The Committee agrees with these two submissions. Too many Native offenders are being incarcerated. Incarceration has a destructive impact on these offenders and their relationship with the community. The Committee believes that a greater variety of programs offering alternatives to incarceration for Native offenders must be developed and administered for Native people by Native people.

Recommendation 68

The Committee recommends that governments develop a greater number of programs offering alternatives to imprisonment to Native offenders — these programs should be run where possible for Native people by Native people.

C. Institutional Programming

As indicated earlier in this Chapter, Native offenders participate in institutional programs to a lesser degree than the general inmate population. The reasons for this are not always clear. One of the causes of this phenomenon appears to be that these programs are not always delivered in ways that are appropriate to the cultural background of Native inmates. In addition, those who deliver these programs often come from non-Native backgrounds with the result that there are at times cross-cultural difficulties.

The Committee believes that programs to be delivered to Native inmates must be done in a way that accepts and is adapted to cross-cultural differences between Natives and non-Natives. This is especially important in relation to programs of great importance to Native inmates such as substance abuse and vocational or educational upgrading. These types of steps will help to increase the participation of Native inmates in institutional programs.

Not only should these programs be so designed and delivered but, where possible, Native instructors and teachers should be hired. Although the Correctional Service of Canada has had an affirmative action initiative for several years and its modest goal has been met, there are still not enough Native professionals and workers in the system, especially in areas of the country where Natives are concentrated. All non-Natives who deliver such programs to Native offenders should be provided with opportunities to receive sensitivity training to enhance their ability to deliver institutional programs to Native inmates.

Recommendation 69

The Committee recommends that institutional programs be developed and delivered in a way that is sensitive to the needs of Native inmates.

Recommendation 70

The Committee recommends that, wherever possible, Native instructors and teachers be hired to deliver programs to Native inmates.

Recommendation 71

The Committee recommends that non-Natives involved in the delivery of programs to Native inmates be provided with opportunities to receive sensitivity training to enable them to understand the cultural backgrounds and needs of Native inmates.

In recent years, Native peoples across Canada have developed a greater sense of their history and their cultural heritage. This is all part of the Native self-government current. Native inmates have been caught up in this current. There are Native Brotherhoods and Native Sisterhoods in many

institutions. They provide a sense of community among Native inmates and permit them to discuss and build upon their historical and cultural roots.

A related development has been the increasingly widespread interest in Native spirituality among Native inmates. This involves the spiritual guidance in Native traditions offered by Elders and the observance of such practices as the sweat lodge. The effect of Native spirituality is to put the Native inmate in touch with the Native community and its age-old traditions.

Both Native Brotherhoods/Sisterhoods and Native spirituality are allowed to function within the correctional system (in fact there are Commissioner's Directives in support of this), but they are looked upon with cynicism and disdain in some circles. **The Committee believes that both Native Brotherhoods/Sisterhoods and Native spirituality have a rehabilitative impact on Native inmates and should not only be fully recognized but should also be provided with adequate resources so that they can function effectively.**

Recommendation 72

The Committee recommends that Native Brotherhoods/Sisterhoods be fully recognized and provided with the resources necessary to function properly.

Recommendation 73

The Committee recommends that Native spirituality be accorded the same recognition and respect as other religious denominations and that Native Elders be accorded the same treatment as other religious leaders.

D. Conditional Release

As indicated earlier in this chapter, Native inmates often waive their right to apply for early release or when they do apply for such early release, it is granted to them at a later point in their sentence. It appears that Native inmates are often not as familiar with release preparation processes and the conditional release system as other inmates.

Native inmates require more assistance in preparing and applying for early release. This can be done by either the Correctional Service hiring

more Native case preparation staff to assist Native inmates in preparing their release plans or engaging Native organizations to send Native workers into the institutions to assist Native inmates in preparing for release. While such functions fall within the mandate of the presently contracted-for Native liaison workers, the obligations of these workers continue to expand.

Recommendation 74

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada either hire more Natives or enter into further contractual arrangements with Native organizations to assist Native inmates in preparing release plans and applications for early release.

It is felt by many Native inmates that the National Parole Board is not always sensitive to the needs of Native offenders or the environment to which they are to be conditionally released. This is demonstrated in two contexts. One of these is to refuse to accept a release plan because there is no parole supervision capacity in the area to which the inmate is to be conditionally released — often a reserve or remote village where the offender has come from or where there is a community willing to take him back. The other is to impose the standard dissociation condition of release saying that the offender is not to have contact with anyone with a criminal record.

Insofar as the first situation is concerned, the local community or the reserve is often willing to take back the Native offender and provide him or her with the necessary support and supervision. The Correctional Law Review suggested the following legislative provision to address this problem:

With the offender's consent, and where he or she has expressed an interest in being released to his or her reserve, the correctional authority shall give adequate notice to the Aboriginal community of a band member's parole application or approaching date of release on mandatory supervision, and shall give the band the opportunity to present a plan for the return of the offender to the reserve, and his or her reintegration into the community.⁴

Although it may not be necessary to put such a provision in statutory form, the National Parole Board should follow the suggested procedure it enunciates. This approach would enable the community to which the offender is to return to indicate that it wishes the offender to return and that it is willing to take responsibility for reintegrating him or her.

The dissociation condition of conditional release can be a serious problem to the Native inmate who may wish to return to his or her community or reserve. A dissociation clause preventing the conditionally released inmate from associating with those with criminal records may force the Native offender to break friendships or to stop associating with family members. Although a dissociation clause prohibiting a conditionally released inmate from dealing with most people with criminal records is generally desirable, its imposition upon a Native offender should be carefully examined before such a decision is made.

Recommendation 75

The Committee recommends that, where possible, the National Parole Board conditionally release a Native offender to his or her home community or reserve if that home community or reserve indicates that it is willing to and capable of providing assistance and supervision to the offender.

Recommendation 76

The Committee recommends that the National Parole Board carefully examine the implications of imposing a dissociation condition prohibiting association with people having criminal records before imposing it upon a Native offender.

There are a number of Native-run programs and halfway houses across Canada. The Committee believes that in most cases Native offenders are best served by Native-run programs that most appropriately respond to their particular needs. Unfortunately, there are not enough of these programs and they are often under-funded. The Committee believes that there should be more of these Native-run programs for Native offenders.

Recommendation 77

The Committee recommends that governments fully support the expansion of Native-run programs and halfway houses to accept Native offenders upon their conditional release from prison.

Many Native groups that appeared before the Committee expressed concern about not being consulted in advance of important policy

developments. Both the Correctional Service of Canada and the National Parole Board have advisory committees on Native offenders. Since the Parole Board and the Correctional Service are in reality, if not in bureaucratic terms, part of the same system, it would appear to make more sense to have one advisory body on Native offenders advising both the Parole Board and the Correctional Service at the same time. This advisory body should have as members, among others, representatives of the Native organizations involved in criminal justice matters.

Recommendation 78

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada and the National Parole Board jointly establish an advisory committee on Native offenders upon which would be represented the major Native organizations involved in criminal justice matters.

E. Native Community Involvement

The Correctional Service of Canada has a Citizens' Advisory Committee at each institution and at each district parole office. Where there are significant numbers of Native offenders, steps should be taken to ensure that there is proportionate Native representation on these Citizens Advisory Committees.

Recommendation 79

The Committee recommends that where there is a significant number of Native offenders, the Correctional Service of Canada should ensure that there is proportionate Native representation on Citizens Advisory Committees attached to institutions and district parole offices.

Notes

- (1) Correctional Service of Canada, *Responses by the Correctional Service of Canada to Questions Raised by the Standing Committee on Justice and Solicitor General*, July 15, 1988, p. 49.
- (2) Solicitor General Canada, Ministry Secretariat, *Correctional Law Review, Correctional Issues Affecting Native Peoples*, Working Paper, No. 7, February 1988, p. 3-5.
- (3) *Op cit.*, Note 1.
- (4) *Op cit.*, Note 2, p. 36.

CHAPTER SIXTEEN

WOMEN IN CONFLICT WITH THE LAW

A. The Context

1. Women and Crime

Holly Johnson, a researcher for the Solicitor General of Canada, had this to say in *Too Few to Count: Canadian Women in Conflict with the Law*:

Canadian statistics suggest a link between the social and economic status and the criminality of women. ... In the experience of correctional workers, women who come into conflict with the criminal justice system tend to be young, poor, under-educated and unskilled. A disproportionate number are Native. Many are addicted to alcohol, drugs, or both. Large numbers have been victims of sexual abuse and many are emotionally or financially dependent on abusive male partners. This type of information about the lives of women offenders is essential for a better understanding of their needs for services, but is generally lacking in available statistical data.¹

Aside from annual statistical data concerning the offences with which women (and men) are charged, penitentiary data, and some prison data concerning sentence lengths, we know little about women in conflict with the law. Existing statistics (with respect to charges laid) confirm the commonly held belief that women are far less involved in criminal activity than are men and that the actual amount of violent crime committed by women is also small.

a. The Offences with which Women are Charged and for which they are Imprisoned

i. National Charges

In 1985, almost 54 percent of the criminal charges against women were for theft or fraud — over 65 percent of which were for theft under \$200 (primarily shoplifting). Other offence categories can be ascertained from Figure 16.1.

Figure 16.1

CRIMINAL CODE OFFENCES, 1985

WOMEN CHARGED

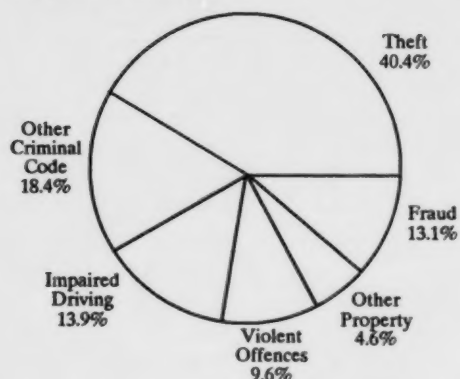
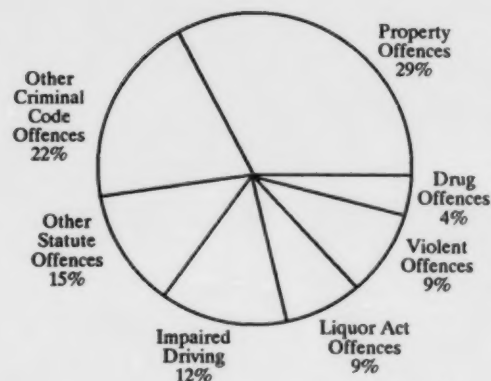


Figure 16.2

**OFFENCE TYPE FOR WOMEN ADMITTED
UNDER SENTENCE TO PROVINCIAL
INSTITUTIONS, 1985**



**ii. Sentenced Admissions to Provincial/Territorial
Institutions**

In 1985, provincial and territorial institutions admitted about 8,000 women after sentence — one half of them for at least the second time that year. Their sentenced offence categories are set out in Figure 16.2.

iii. Penitentiary Admissions

Table 16.1 shows the offence types for which men and women were admitted to penitentiaries in 1985.⁴ (These statistics probably include admissions for release revocations, etc., not just sentenced admissions.)

**b. Data Submitted to the Committee About Female
Offenders in Saskatchewan**

The Elizabeth Fry Society of Saskatchewan included in its brief some data it had collected from various sources about inmates at its provincial prison, Pine Grove Correctional Centre, in Prince Albert. This data provides an illustrative profile of women offenders in provincial institutions (section i below).

Table 16.1
PENITENTIARY ADMISSIONS -- 1985

Offence	MEN		WOMEN	
	#	Per Cent	#	Per Cent
Murder/Manslaughter	283	60%	20	14.2%
Attempt Murder/Wounding/ Assault	334	7.1	10	7.1
Rape/Other Sexual	132	2.8	2	1.4
Robbery	1051	22.2	18	12.9
Sub-total -- Violent	1800	38.3	50	45.6
B & E/Theft/Fraud	1833	38.8	29	20.7
Drugs	374	7.9	40	28.6
Other (Crim. Code and Fed. Stat.)	720	15.2	21	15
TOTALS	4727	100%	140	99.9%

i. Population Profile at Pine Grove in June 1986

In June 1986, women incarcerated at Pine Grove were serving sentences in relation to the following offence categories:

- 21 percent for drinking and driving;
- 25 percent for property crimes; and
- 45 percent for non-payment of fines.

With respect to length of sentence, 74 percent were serving sentences of less than 60 days — 60 percent, less than 30 days.

Johnson's research points out that with respect to sentenced admissions to provincial institutions in 1985, almost two thirds received sentences of less than a month (half, less than 14 days). This is consistent

with data supplied by the Elizabeth Fry Society of Montreal that 75 percent of sentenced admissions to Maison Tanguay were for less than 30 days.

ii. Characteristics of Pine Grove Inmates

The Society reported the following data with respect to a recently published population survey:

- 74.5 percent of the inmates were under age 30;
- 83.4 percent were of Native ancestry;
- 58.5 percent had at least one dependent child;
- 78 percent had more than two children (includes non-dependent children);
- 72 percent had a Grade 9 education or less;
- 89.4 percent were unemployed prior to incarceration; and
- 60 percent lived in either Regina or Saskatoon prior to incarceration.

An informal survey of just over half the population in November 1986 indicated that:

- 55.2 percent had been victims of sexual abuse; and
- 79.3 percent admitted to serious addictions problems.

A survey of all inmates with sentences of two years or more who were discharged from Pine Grove from April 1, 1985 to April 30, 1987 revealed that:

- all 17 had been serving sentences for crimes of violence (11 for manslaughter);
- more than half had been victims of violence, including sexual assaults (incest or rape);
- all had drug/alcohol addictions;
- 11 had children (6 were single parents); and
- more than 75 percent had been assessed as requiring a medium or maximum security setting for all or most of their sentences.

2. The Need for Research

It is no doubt because women pose much less of a threat to public safety than do men that women offenders have not been seriously studied in the past. Nevertheless, thousands of women are sentenced to prison each year. Yet no nationally collected sentencing data is available in Canada; provinces which do collect court data do not necessarily segregate the information by gender.

As the Elizabeth Fry Society of Montreal presented the situation:

Generally speaking, apart from penal data as such, there is little information collected and compiled which would provide a clear picture of the "female" client, and it would seem that such information is clearly necessary for proper action (Brief, p. 20).

Johnson suggests:

Little can be said with confidence about the type of counselling or treatment programs that would benefit women offenders. We need to know, in greater detail, the specific life situations of women who are charged with criminal offences. On the basis of this knowledge, programs could be designed to direct offenders into non-criminal life-styles and improve the life situations of thousands of would-be offenders.⁵

Recommendation 80

The Committee recommends that the Solicitor General of Canada and the Minister of Justice jointly convene a Female Offender Research Working Group, involving representatives from other relevant federal departments and inviting the participation of relevant private sector agencies and interested provincial/territorial governments and academics to coordinate current and planned research about female offenders (criminality, sentencing and corrections). Further, this working group should recommend priorities for research undertaken or funded by the Ministry of the Solicitor General and the Department of Justice.

B. Community Sanctions

In its brief to the Committee, the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies pointed out that:

Women are sentenced to terms of incarceration both indirectly and directly. Indirect sentences of incarceration may result from the failure to pay fines because of poverty or the failure to complete a community service order because no one would babysit the children

One of the ways in which direct incarceration has become the sentencing "norm" for non-violent property offences is through the lack of community sanctions. Judges cannot be expected to exercise their discretion and use restraint if there are no available choices ... (Brief, p. 13)

For meaningful community sanctions to be a real "choice" available across the country, there must be an increase in the funding of community sanctions If there is no increase in funding ..., then only women in large centres or in provinces that recognize the need for this funding, will benefit There must be a federal commitment to ensure that women across the country will have access to a basic level of community programming. Anything less would clearly result in unwarranted disparity ... (Brief, p. 27)

Johnson suggests that the high rate of women being sent to jail more than once for minor offences is evidence of the failure of the penal system:

At a minimum, greater emphasis must be placed on programs and services to enable women to serve their sentences in the community, particularly those women unable to meet the requirements of a financial penalty. Programs for women in need of educational training, skills development, addiction counselling and the like are much more readily implemented and utilized in the community than during a few days or weeks of incarceration.⁶

The Committee has already indicated, throughout Chapter Seven, its support for increasing the use of community sanctions, particularly for non-violent offenders, which most female offenders appear to be. Given the nature of the offences committed by women, the status of women in Canadian society, the condition and scarcity of women's custodial settings, and the desirability of not separating dependent children from their parents unless necessary, greater restraint must be used in the incarceration of women in Canada.

1. Fine Options and Community Service

While it might not appear that a minor shoplifting charge could result in jail time, because of their inability to pay fines, many women do end up serving time. **The Committee has already expressed its view that less reliance should be placed on imprisonment for fine default. It agrees with the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies that the resources now used to imprison fine defaulters would be better used in community programs.**

The economic position of many women who come into conflict with the law makes fines inappropriate in many cases. Some jurisdictions use fine options programs to convert the fine sanction into community service. Unfortunately, these programs are not widespread. This means that the impact of fines on women is very disparate across the country.

While calling for greater use of fine options, Elizabeth Fry Societies caution that some women may have difficulty completing such programs in the absence of suitable childcare arrangements.

Recommendation 81

The Committee recommends that those who are developing and funding community sanctions include appropriate provision of quality childcare so that all offenders may benefit from them.

Recommendation 82

The Committee urges governments to make fine options programs more widely available and, in the meantime, to encourage the judiciary to use community service orders or other community sanctions in lieu of fines for economically disadvantaged female offenders.

2. Education, Treatment and Self-Help Models

Elizabeth Fry Societies identify the value of group work in a wide range of areas: life skills, addictions, employment readiness/work adjustment and shoplifting. Programs they favour generally contain education and awareness components, counselling or treatment components, and self-help components which may be continued formally or informally by the participants when the initial program has been completed. The programs encourage women to look at all the circumstances in their lives to understand the underlying contributors to their criminal behaviour and to learn techniques to reduce stress and skills to change their behaviour and position in society.

a. Shoplifting

As can be seen from the statistical material presented earlier in this chapter, women are heavily involved in shoplifting crimes. A number of Elizabeth Fry Societies have developed shoplifting counselling programs to address this problem. In some jurisdictions, participation in the program may divert the offender from criminal justice processing; more frequently, participation may be a condition of probation or engaged in voluntarily in conjunction with other community dispositions. Regrettably, few of these programs have stable funding and only a few of them seem to be operating across the country at any particular point in time.

Recommendation 83

The Committee recommends that governments provide greater support to the establishment, evaluation and maintenance of shoplifting counselling programs throughout Canada.

Recommendation 84

The Committee encourages the business community to support shoplifting counselling programs.

b. Substance Abuse and Sexual Abuse

Both impressionistic and the limited statistical data available indicate the prevalence of addictions among women in conflict with the law. Moreover, common sense suggests that addicted people — particularly those who are young and have limited incomes — are at risk of coming into conflict with the law. In addition, the Committee has been advised that many women who are incarcerated have been victims of sexual abuse and/or incest.

The Kingston Elizabeth Fry Society suggests that:

For victims of society who suffer from physical/sexual/emotional abuse, it is often a vicious cycle of trying to ease and forget the pain through drugs/alcohol which then only exacerbates the situation (Brief, p. 2).

The Committee commends the present government for its initiatives in the substance abuse field generally. It would like to see, however, greater use

of addictions treatment programs by offenders who require them — preferably long before their criminal behaviour requires imprisonment.

As noted in Chapter Seven, it would be inappropriate to compel offenders to engage in treatment, and it is unlikely that treatment programs would waste their limited resources on involuntary clients. However, compelling addicted offenders to attend addictions awareness programs and providing greater resources for the voluntary clients of addictions treatment programs appropriate to the client's gender and culture are approaches that merit greater attention.

Recommendation 85

The Committee encourages criminal justice and addictions agencies to develop education/awareness programs suitable for use in conjunction with community sanctions. Such programs should be sensitive to the gender and culture of participants.

Recommendation 86

The Committee recommends that governments continue to expand their support for community-based addictions education/awareness and treatment programs and for sexual abuse counselling programs.

Recommendation 87

The Committee encourages Crown counsel, the defence bar and the judiciary to ensure that addictions treatment is explored with addicted offenders as a possible component of a community sanction where appropriate.

Recommendation 88

The Committee encourages breweries and distilleries to support innovative addictions education/awareness and treatment programs for offenders.

c. Work Adjustment and Employment Readiness

Many offenders are under-educated, poorly skilled, and lacking in stable work experience and habits. Many female offenders have all these handicaps. In addition, they have been socialized in a society that has relatively distinct expectations of and opportunities for men and women vis-à-vis work.

Women offenders generally need special assistance in understanding the kinds of occupational training available and the prospects for their successful employment. They may require intensive employment education, counselling and testing before they will be in a position to exercise a meaningful choice.

Recommendation 89

The Committee recommends that government departments with responsibilities for education, training, retraining and employment give priority to programs for female offenders and women at risk of coming into conflict with the law and that they provide adequate support to community initiatives which address the special needs of these women.

Recommendation 90

The Committee encourages Crown counsel, the defence bar and the judiciary, where appropriate, to consider the education, training and employment needs of female offenders in fashioning suitable community sanctions.

3. Community Involvement in Community Sanctions

The Canadian Association of Elizabeth Fry Societies proposed that sentences should have a "social value".

Social value suggests that there is some input, concern or responsibility on the part of society in defining what it would consider to be valuable service to the community. Without the involvement of communities, community sanctions will likely not succeed in replacing prisons. (Brief, p. 14)

Along the same lines, the Elizabeth Fry Society of Kingston noted that:

By using community corrections both the offenders and the community are active participants in rehabilitation, reconciliation and restitution. (Brief, p. 3)

The Committee has indicated in the principles set out in the Introduction, in its proposed sentencing purpose in Chapter Five, and in its discussion of sentencing options in Chapter Seven its support for victim-offender reconciliation and in particular its support for offenders accepting/taking responsibility for their criminal conduct by taking steps to repair the harm done. Hand-in-hand with this is the responsibility of the community to offer support to the offender to make constructive changes in her or his life which will reduce the prospects of further conflict with the law.

C. Halfway Houses

One of the most distressing problems the Committee encountered was the paucity of community residential settings for female offenders. Most are located in Southern Ontario, a couple in Quebec, and one in Vancouver. Not surprisingly, the need to establish more halfway houses for women was raised by Elizabeth Fry Societies in Halifax, Sudbury, Saskatchewan and Edmonton. **In the Committee's opinion, appropriate residential facilities for female offenders are crucial to reduce Canada's reliance on imprisonment and to ensure equality of services and opportunities to all offenders.**

Halfway houses may be used for a range of criminal justice purposes: for pre-trial custody and bail supervision, instead of remand centres; as a sentencing option, where a residential component is required; and for early release from custody. Halfway houses can provide specialized collateral support and programming for their residents (life skills, addictions awareness, parenting skills, etc.) and also permit a comfortable, hassle-free transition from in-house programs to community programs or work. In their absence, female offenders have less access to appropriate day parole than do their male counterparts (either they do not get day parole or temporary absences, or they are released to halfway houses far from their home communities) and may experience greater difficulty in reintegrating into the community.

The Correctional Service of Canada seems to recognize the seriousness of the problem, but appears unwilling to act in the absence of provincial

partners. The Committee understands the Service's initial reluctance to expand halfway houses: there are simply insufficient numbers of *federal* female offenders eligible for day parole in each province to make federal halfway houses for women cost-efficient. However, it appears that little progress has been made in obtaining commitments from provincial correctional authorities to guarantee "provincial beds". It is curious that the Service seems to have had more luck in building federal-provincial prisons than halfway houses. **In the Committee's opinion, it is unconscionable for the federal government to continue not to take remedial action in this important area.** This is all the more true given the housing problems generally experienced by low income women.

The Committee understands that a number of options have been tried and others are being considered. In some communities, for example, federal female parolees may reside in halfway houses originally designed for men. Given the negative experiences many female offenders have already had with some men in their lives and the importance of day parole programs assisting women to become economically independent, **the Committee has *serious reservations* about placing small numbers of women (often only one) in halfway houses inhabited predominantly by men.** The Committee would prefer to see female offenders integrated into other housing services for women. It understands that these facilities may sometimes lack the specialized supports that female offenders may require. Moreover, existing facilities (such as transition houses and temporary shelters) may already be operating at capacity. The concept of private home placements seems not to have caught on and, again, such placements are unlikely to offer the degree of support female parolees may require.

The Committee is also aware that it would be undesirable to widen the net of social control (and incur the additional cost of so doing) by making residential facilities available as components of sentencing options where the offender would not have been incarcerated previously. Similarly, the provision of such residential sentencing options should not replace the provision of basic housing. However, there are other needs which might be met in conjunction with day parole facilities for federal female offenders: satellite apartments for long-term day parolees and second stage housing for parolees or other women at risk. Finally, the Committee is aware that existing halfway houses make no provision for children.

Recommendation 91

The Committee recommends that the federal government, preferably in conjunction with provincial/territorial governments, should fund community residential facilities for federal female offenders in the Prairies, Northern Ontario and Atlantic Canada.

Recommendation 92

The Committee urges community groups interested in operating such facilities and government funders to plan residential facilities and programs that will serve a diverse group of women at risk, where provincial/territorial correctional authorities are unwilling to cost-share "traditional halfway houses".

Recommendation 93

The Committee recommends that future federal-provincial Exchange of Service Agreements include halfway houses for women in the negotiated package and that no further federal-provincial agreements with respect to prison construction be made without agreement to fund or establish halfway houses for women in provinces/territories where they do not now exist.

Recommendation 94

The Committee recommends that, in the expansion of halfway houses for women, consideration be given to the prospect of accommodating dependent children with their mothers.

D. Prisons for Female Offenders

1. Distribution and Size of Women's Prisons

The Committee visited Kingston Prison for Women, the only penitentiary in Canada for women serving sentences of two years or more. It also toured the old and new Forts Saskatchewan in Alberta which house male and female federally and provincially sentenced offenders. As it held hearings across the country, the Committee heard about a number of other women's prisons in Canada.

Prison for Women accommodates 100-150 federally sentenced women. Women's prisons in Vancouver, Saskatchewan and Manitoba house 60-100 women — most serving sentences of less than two years. Alberta has several co-correctional facilities which accommodate mostly provincially sentenced women and men. Pursuant to federal-provincial Exchange of Service Agreements, some federally sentenced women are housed in these Western provincial prisons. Federally sentenced women in Ontario serve their time at the Prison for Women; women with provincial sentences in Ontario generally serve them in a women's prison near Brampton. Unlike other provinces, Quebec keeps almost all of its federally sentenced women (with provincially sentenced women) in Montreal. Small provincial facilities accommodating 20-30 women exist in each of New Brunswick, Nova Scotia and Newfoundland. Women throughout Canada with very short provincial sentences often serve them in local lock-ups (police cells) or local or regional detention centres.

2. Classification of Female Prisoners

Many provinces have a number of facilities which meet the varying security needs of men. Because so many fewer women than men are incarcerated (their participation in crime being lower), with the exception of Alberta and B.C., there tends to be only one women's prison in each province, and there is only one penitentiary for women in Canada. This results in all women being kept at the same security level — higher than most of them require.

In its brief to the Committee, the Elizabeth Fry Society of Kingston points out about the Prison for Women that:

Although it is considered a multi-level security institution, historically speaking women are placed under high-level security on the grounds that this placement will be a motivator for them during their confinement. This means that over half of the women are classified as being high risk regardless of their real security risk. It has been believed that if the women are classified at their real security risk levels (considering that they have long sentences) and given the privileges that come with lower security levels that they will have no motivating factors to help them through their sentences. (Brief, p. 4)

Lorraine Berzins, previously the social services director at Prison for Women and later national policy coordinator for female offenders with the Correctional Service of Canada, in the late 1970s:

... made an accurate and detailed review of inmates at Prison for Women regarding issues such as level of danger to others, skills, education, and family status [C]ontrary to the existing assumptions, even the most dangerous women did not require maximum security'

A 1981 complaint to the Canadian Human Rights Commission by Women for Justice led to the introduction of a security matrix system at Prison for Women. While only 15 percent of the inmates were classified as maximum security, the rules and regulations governing their daily lives continued to be determined by reference to maximum security requirements. Since that time security at the prison has actually been increased. The recently introduced Case Management Strategies, according to a submission the Committee received late in its deliberations from the Canadian Bar Association, has resulted in only 12 percent of the Prison for Women population being designated as maximum security. The brief goes on to say that security continues to be given as the reason for lack of access to programs.

In its brief to the Committee, the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies stated:

Since security levels are kept artificially high, the institutions in which women are incarcerated are not required to offer the quality of programming they would otherwise be required to offer.

... Although women in prison may "cascade" through security levels on paper, the reality is that the few institutions that house women are run as maximum security facilities, regardless of the paper requirements. (Brief, pp. 13-14)

The Elizabeth Fry Society of Kingston proposed that:

Women be classified at their actual security level, that they be promoted [down] through the classification system according to their real progress and that they be transferred to community correctional facilities ... according to that progress. (Brief p. 4)

The Committee is concerned that large numbers of women prisoners across the country are being detained in facilities which provide much higher security than most of them require and than most of them would be subjected to if they were men. This has an adverse impact on program opportunities and release planning, particularly since women are often housed far from family and friends.

3. Prison Programming

a. General Concerns

The briefs of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies and the Elizabeth Fry Society of Saskatchewan contain scathing attacks on Canadian prisons for women:

The current conditions under which women serve sentences of incarceration are sorely in need of attention. Because of their numbers, the needs of women who are serving time in jails, prisons and penitentiaries across the country are virtually ignored. For women serving lengthy sentences this is a serious problem. Prisons today are little more than warehouses. Women who enter with no skills generally leave with no skills. Women who enter illiterate generally leave illiterate. Those who enter in need of psychological care and support generally leave without ever being offered a "rehabilitation program." Those who enter with some skills or training have nothing to encourage or support them. (CAEFS Brief, p. 15)

Saskatchewan's present correctional system does nothing more than add to society's and the individual woman's problems. It also costs taxpayers a lot of money. We pay to have the woman put through an expensive court experience, we fly her to a correctional centre, we pay someone to care for her children while she is incarcerated and we return her in a demoralized condition to the identical situation that caused her conflict with the law initially. Often we pay the long range costs of her children's disrupted lives as well. All this for a crime which was probably non-violent in nature. (Brief, p. 2-3)

The Committee has already expressed its views in Chapters Five and Seven on the importance of restraint with respect to the use of incarceration. Given that some women will inevitably continue to be incarcerated (some, for relatively long periods of time), the Committee supports the suggestions of the Elizabeth Fry Society of Saskatchewan that:

Institutional programming must be relevant to offenders' life experiences. It must seek to address the underlying reasons why they commit offences. In order to do that, it must be culturally relevant. For women it must deal with sexual abuse and low self esteem. It must give women the concrete skills to help them work towards financial independence. (Brief, p. 15)

In addition, of course, it must deal with substance abuse. These suggestions are in line with those of Dr. Robert Ross and Elizabeth Fabiano, as set out in their research *Correctional Afterthoughts: Programs for Female Offenders*, that policy formulation and program development should be based on an objective and realistic assessment of the characteristics, needs and circumstances of the offender.

The Committee acknowledges that, since the Canadian Human Rights Commission's finding in 1981 with respect to women's unequal access to programs, Prison for Women offers a broader range of programs and services than do any of the provincial prisons and that attempts have been made to give federal female offenders housed there access to programs available to male offenders in the region. However, for whatever reasons, the actual participation by women in training and work placements which will ultimately contribute to the capacity of women offenders to obtain well-paid employment still appears to be very limited. In 1987 an inmate and parolee brought an action in the Federal Court of Canada seeking redress under sections 15 and 28 of the Charter of Rights and Freedoms. (The case is expected to go to discovery in the fall of 1988.)

The Committee supports the proposal of the Canadian Bar Association that the tentative statement of correctional goals and principles, which the Correctional Law Review Working Group proposes be established in legislation, include the following:

In administering the sentence imposed on women offenders, correctional programs and opportunities shall be responsive to the needs, aspirations and potential of women offenders.

b. Release Planning

i. Release Planning Services and Programs

Elizabeth Fry Societies proposed that "formalized pre-release planning" be implemented at Prison for Women and the provincial women's correctional centres. Some ask that a position of National Liaison Worker (implemented on a pilot project basis in 1985/86) be resumed at Prison for Women to facilitate the women's contacts with programs and services in all regions of the country. The Elizabeth Fry Society of Saskatchewan put it quite well:

... Solid plans on "the outside" are essential if a woman is not going to be drawn back into the cycle of street life, addictions and crime. It is impossible to formulate successful plans without a safe place for her to live upon her immediate return to the community and without someone to help her make the contacts with services on the outside. (Brief, p. 14)

It is also suggested that the Prison for Women pre-release program (weekly information and discussion group on topics relevant to release)

operate year-round, rather than for only 10 weeks per year as it does now, and that similar programs be developed in the provinces. In some cases, the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies suggests:

The exit scenario of a woman released from prison ... entails an RCMP escort to the bus depot and the provision of one bus ticket. Pre-release planning and re-integration into the community call for more support upon release than a bus ticket — and more "community" to be released to than a bus depot. (Brief, p. 14)

Recommendation 95

The Committee recommends that additional resources be made available to private sector agencies serving women in conflict with the law to enhance pre-release programming and services for female offenders.

ii. Parenting as Women's Work

A couple of Elizabeth Fry Societies suggested that provincial women do not obtain temporary absence passes to resume their work as mothers. While such passes are available to permit (generally male) offenders to maintain jobs and support their families there is a feeling that parenting responsibilities are not considered by institutional or paroling authorities as "real work".

c. Native Women

i. Background

There is a shockingly high number of Native women in Canadian prisons. They are even more overrepresented than are Native men in our prison populations. Why this is so is commented upon by Johnson in *Too Few to Count*:

This high rate of criminalization of Native people is clearly linked to their bleak socio-economic profile. ... The situation is aggravated for Native women who suffer racial discrimination, gender discrimination and, until 1985, ..., legislated discrimination. ... (p. 39)

... [S]tatistics offer only a glimpse of the consequences of a near complete breakdown of the Native culture[s] and traditional way[s] of life. ... [L]ack of experience in an urban environment, poor support systems and visibility to police almost certainly increase their chances of coming into contact with the criminal justice system. ... (p. 41)

She also comments on the statistical data available from the Correctional Service of Canada with respect to Native women at the Prison for Women:

Native women admitted to federal terms of incarceration are more likely than non-Native women to have served a federal sentence previously, and are twice as likely to be incarcerated for crimes of violence. Sentences, however, were shorter overall for Native women owing to the minimum mandatory sentences given for the drug offence of importing (more often a white woman's offence) and the greater likelihood of Native women to be convicted of manslaughter which does not carry a minimum life sentence, compared to murder, which does.

Isolation from family and community support is even more severe for Native than non-Native women inmates. Three quarters of Native women who receive federal sentences are from the Pacific and Prairie regions, yet seventy per cent are incarcerated in the Prison for Women in Ontario, great distances from where they were admitted and presumably from where they will eventually return. This likely has a very negative effect on release plans and on chances for early release. Research has shown that Native women are less likely to be granted full parole, and those who are released early are more likely to have parole revoked, a situation which may be affected by isolation from families while incarcerated and poor support in home communities upon release. (pp. 42-43)

ii. General Program Implications

Thus, it may be seen, imprisoned Native women are triply disadvantaged: they suffer the pains of incarceration common to all prisoners; in addition they experience both the pains Native prisoners feel as a result of their cultural dislocation and those which women prisoners experience as a result of being incarcerated far from home and family. **The Committee believes that all of the recommendations it has made in the previous chapter with respect to Native prisoners generally apply also to Native women. In practical terms what this means, for example, is that programs of addictions counselling must be appropriate to Native female offenders in terms of both culture and gender.**

iii. Release Planning

Native women who are incarcerated have specialized release planning needs which must be addressed by both institutional authorities and community groups. It may be necessary for governments to provide support to Native organizations to work with incarcerated Native women.

d. Specific Concerns Related to the Possible Closure of the Prison for Women and to Federal-Provincial Exchange of Service Agreements

As was indicated by some of the statistics presented at the beginning of this chapter, most women in provincial correctional centres serve very short sentences. Programs, to the extent they exist, are generally geared to short-sentenced offenders and may be aimed at improving the offender's life skills or simply occupying her time. In such circumstances there is unlikely to be any training directed at making her economically independent.

i. Education

Educational programs may cover adult basic education and high school upgrading. (Post-secondary education is unlikely to be available except by correspondence courses.) Teachers may not be available, particularly not full-time. Given that many women in conflict with the law may have been learning disabled or had other school problems, self-directed learning is unlikely to be of significant benefit to them.

ii. Work Placements

Work placements in small provincial institutions may consist of laundry, kitchen, and cleaning. In some places, it may include gardening and yard maintenance. Occasionally, industrial sewing may be available. Almost all of these work placements continue to restrict women to low-paying jobs.

iii. Family Visiting

Women's correctional institutions vary considerably in their facilities for and attitudes towards family visits. For one thing, most institutions are far from home and thus the travelling costs and time may inhibit visits from children or other family members. (In Saskatchewan, for example, Pine Grove Correctional Centre is 150 kilometres north of Saskatoon and even further from Regina.) On the other hand, two institutions actually permit very young children to remain in prison with their mothers.

Contrary to the experience of imprisoned men, imprisoned women for the most part tend to have spouses or intimate friends who disappear from their lives when they are incarcerated. This is particularly problematic for

women given that an offender's rehabilitation is widely believed to be directly linked to the amount of support he or she has on the outside.

iv. Other Programming

It has also been suggested that recreational facilities, health care and counselling opportunities leave a great deal to be desired. The Committee's views on counselling and treatment programs for women has been expressed earlier in this chapter.

v. What Can Be Done?

Elizabeth Fry Societies suggest that institutions would be able to offer a broader range of specialized programs and services appropriate to short- and long-sentenced women by contracting for them. They caution that the motivation for this should be better, not cheaper, programming. They recommend that programs focus on:

- ° self esteem and assertiveness;
- ° substance abuse education, counselling, and self-help; and
- ° sexual/other abuse education and counselling.

They also suggest that Exchange of Service Agreements include program and service guarantees so that the federal government may be assured that all federal female offenders obtain a level of programs and services equivalent to each other and to that received by federal male prisoners.

Ultimately, the real question is how should the federal government plan for and accommodate federal female offenders? Closure of the Prison for Women has been called for by almost every study made of women prisoners — most recently, the Canadian Bar Association recommended that legislation be introduced to compel closure in a timely fashion. For the most part, this recommendation is supported by the recognition that the distant geographic separation of federal female offenders from their families and community supports not only makes the pain of imprisonment harsher than is reasonable, but also undermines their prospects for successful reintegration.

Exchange of Service Agreements to date appear not to have significantly improved the lot of federal female offenders, except to keep some women somewhat closer to family and community supports than would otherwise be the case. Only Quebec keeps most of its federally sentenced women. Nowhere is there any reason to believe that the programming available in the provinces to date has been adequate to meet the needs of long-sentenced women. Only co-correctional facilities (Alberta) or larger women's prisons (B.C.) seem to give any hope of offering program improvements. Yet Elizabeth Fry Societies have been reticent to support (in some cases they oppose) co-corrections. They do, however, support the concept of co-ordinate men's and women's prisons where the administration and certain basic services would remain separate, but where certain program facilities would be shared.

Moreover, there are presently 40 lifers at Prison for Women; one must ask seriously how their programming needs will be addressed in provincial facilities. On the other hand, many of these women do have relatively strong family ties which suggest the importance of accommodating them closer to home.

The Committee has been exposed to a range of issues related to female offenders (and, most dramatically, to federal female offenders). There is obviously no simple answer to the question of how the needs of federal female offenders should best be met. In the past, the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies has proposed that the Correctional Service of Canada establish a sixth administrative region with responsibility for all federal female offenders in Canada, to be headed by a Deputy Commissioner as are the present five geographic regions. Ultimately, what seems to be required is a commitment to planning and carrying out sound decisions.

The Committee believes that the accommodation of federal female offenders must be addressed on an urgent basis. The Committee believes that the Prison for Women must be closed and that satisfactory alternative arrangements be made. (This opinion is not intended to imply any criticism of the present administration of the Prison.)

Recommendation 96

The Committee recommends that the Solicitor General convene a Task Force on Federal Female Offenders, composed of

representatives of appropriate federal government departments and agencies, the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies and other relevant private sector agencies, and interested provincial/territorial correctional authorities, to:

- (a) plan for and oversee closure of the Prison for Women within five years;
- (b) propose at least one plan to address the problems related to the community and institutional accommodation of and programming for federal female offenders; and
- (c) develop a workplan for implementing the plan accepted by the Minister.

Recommendation 97

The Committee further recommends that the Task Force consult widely with inmates, women's groups and private sector correctional agencies, as well as with provincial correctional authorities, across the country at various stages of its work.

Notes

- 1. E. Adelberg and C. Currie (eds.), *Too Few to Count: Canadian Women in Conflict with the Law*, Press Gang Publishers, Vancouver, 1987, p. 26.
- 2. Calculations derived from data of Statistics Canada, *Canadian Crime Statistics*, Ministry of Supply and Services, Ottawa, 1986 (Annual #85-205), presented by H. Johnson; "Getting the Facts Straight", in Adelberg and Currie, *ibid.*, p. 27.
- 3. *Ibid.*, p. 34-35.
- 4. *Ibid.*, p. 37.
- 5. *Ibid.*, p. 43-44.
- 6. *Ibid.*, p. 36.
- 7. Lorraine Berzins, "The Diaries of Two Change Agents", in *ibid.*, p. 168.



CHAPTER SEVENTEEN

CONCLUSION

The criminal justice system is complex, parts of it sometimes function at odds with other parts, and it is much misunderstood. In recent years, sentencing and conditional release have been the object of criticism at times well-deserved and, at other times, unfounded. Regardless of whether these criticisms are justified or not, they must be addressed and, where required, improvements in sentencing and conditional release must be offered. There is no other way to provide the criminal justice system with what it most needs to be truly effective — a higher degree of public confidence.

The Committee approached this study of sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system with a seriousness of purpose based upon reality. There have been some severe problems in recent times which have had tragic consequences and which have had to be addressed. This study was not grounded in abstract, theoretical precepts, but rather upon a sincere attempt both to look at the reality of the criminal justice system and to develop proposals that will work for the greater protection of society.

The Committee does not accept the counsel of despair offered by those who subscribe to the view that "nothing works". The Committee believes that some things work for some offenders in some circumstances. This report is grounded in this conclusion which underlies the principles set out in the Introduction.

The key to this report is the word "responsibility". The offender must take responsibility for his or her actions and do what is necessary to repair the harm done and prepare for an eventual reintegration into the community. Sentencing judges must ensure that the appropriate penalty is imposed on the offender once guilt is determined. The correctional system must ensure that the necessary treatment and programs are available to the offender to facilitate reintegration into the community. The releasing authority must ensure that inmates are released into the community under proper conditions and supervision for the protection of society. The release supervision system must ensure that the offender is properly reintegrated into

the community and provided with the necessary assistance so that this goal is achieved. The community must do its part in assisting those who have offended to reintegrate into society and to not re-offend.

There is no perfect system. There are no panaceas. Everything that can be done must be done. The Committee believes that the adoption of the recommendations and proposals contained in this report will assist in restoring public confidence in the criminal justice system.

APPENDIX A

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

The Committee recommends that all federal participants in the criminal justice system (Department of Justice, the RCMP, the Correctional Service of Canada, the National Parole Board, and the Ministry Secretariat of the Solicitor General Canada) make public education about the operation of the criminal justice system, including the myths and realities which surround it, a high priority through:

- (a) the effective use of their own communication capacities (print, radio, video and TV); and
- (b) their financial and other support of the voluntary sector, so that citizens in local communities may be more actively engaged in activities which increase their understanding of the criminal justice system.

Recommendation 2

The Committee recommends that all participants in the criminal justice process give high priority to the provision of general and appropriate case-specific information to victims and their families.

Recommendation 3

The Committee recommends that, at a minimum, general information include the victim's right to seek compensation and restitution, the right to submit a victim impact statement and the right to be kept informed about various pre-trial, trial, and post-trial proceedings. Basic information should identify who is responsible for providing it and where further information may be obtained.

Recommendation 4

The Committee recommends that the provision of case-specific information to victims and, in appropriate cases, to their close family members be facilitated by the use of a form on which the victim may check off the various kinds of information he or she would like to

receive. Such forms should be appended to Crown attorneys' files and subsequently forwarded to correctional authorities.

Recommendation 5

The Committee recommends that the following be enacted in legislation as the purpose of sentencing:

The purpose of sentencing is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society by holding offenders accountable for their criminal conduct through the imposition of just sanctions which:

- (a) require, or encourage when it is not possible to require, offenders to acknowledge the harm they have done to victims and the community, and to take responsibility for the consequences of their behaviour;
- (b) take account of the steps offenders have taken, or propose to take, to make reparations to the victim and/or the community for the harm done or to otherwise demonstrate acceptance of responsibility;
- (c) facilitate victim-offender reconciliation where victims so request, or are willing to participate in such programs;
- (d) if necessary, provide offenders with opportunities which are likely to facilitate their habilitation or rehabilitation as productive and law-abiding members of society; and
- (e) if necessary, denounce the behaviour and/or incapacitate the offender.

Recommendation 6

The Committee recommends that the following principles form part of a legislated sentencing policy and be considered in the determination of an appropriate sentence:

In endeavouring to achieve the sentencing purpose, the court shall exercise its discretion in accordance with the following principles:

- (a) The sentence should be proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender; further, it should be consistent with the sentences imposed on other

offenders for similar offences committed in similar circumstances (including, but not limited to, aggravating and mitigating circumstances, relevant criminal record and impact on the victim);

- (b) The maximum penalty should be imposed only in the most serious cases;
- (c) The nature and duration of the sentence in combination with any other sentence imposed should not be excessive;
- (d) A term of imprisonment should not be imposed without canvassing the appropriateness of alternatives to incarceration through victim-offender reconciliation programs or alternative sentence planning;
- (e) A term of imprisonment should not be imposed, nor its duration determined, solely for the purpose of rehabilitation;
- (f) A term of imprisonment should be imposed where it is required:
 - (i) to protect the public from crimes of violence, or
 - (ii) where any other sanction would not sufficiently reflect the gravity of the offence or the repetitive nature of the criminal conduct of an offender, or adequately protect the public or the integrity of the administration of justice; and
- (g) A term of imprisonment may be imposed to penalize an offender for wilful non-compliance with the terms of any other sentence that has been imposed on the offender where no other sanction or enforcement mechanism appears adequate to compel compliance.

Recommendation 7

The Committee recommends that judges be required to state reasons for the sentence imposed in terms of the proposed sentencing goal and with reference to the proposed sentencing principles, and salient facts relied upon, so that victims, offenders, the community, correctional officials and releasing authorities will understand the purpose of the sentence and appreciate how it was determined.

Recommendation 8

The Committee recommends that only advisory guidelines be developed at this time and that priority be given to developing first those which would be applied to the most serious offences.

Recommendation 9

The Committee recommends implementation of the following recommendations of the Sentencing Commission as to the development of such guidelines and the operation of a permanent sentencing commission:

- (a) that four presumptions be used to provide guidance for the imposition of custodial and non-custodial sentences:
 - (i) unqualified presumptive disposition of custody;
 - (ii) unqualified presumptive disposition of non-custody;
 - (iii) qualified presumptive disposition of custody; or
 - (iv) qualified presumptive disposition of non-custody. (Rec. 11.5)
- (b) that the following list of aggravating and mitigating factors be adopted as the primary grounds to justify departures from the guidelines:

Aggravating Factors

1. Presence of actual or threatened violence or the actual use or possession of a weapon, or imitation thereof.
2. Existence of previous convictions.
3. Manifestation of excessive cruelty towards [the] victim.
4. Vulnerability of the victim due, for example, to age or infirmity.
5. Evidence that a victim's access to the judicial process was impeded.
6. Existence of multiple victims or multiple incidents.

7. Existence of substantial economic loss.
8. Evidence of breach of trust (e.g., embezzlement by [a] bank officer).
9. Evidence of planned or organized criminal activity.

Mitigating Factors

1. Absence of previous convictions.
 2. Evidence of physical or mental impairment of offender.
 3. The offender was young or elderly.
 4. Evidence that the offender was under duress.
 5. Evidence of provocation by the victim.
 6. Evidence that restitution or compensation was made by [the] offender.
 7. Evidence that the offender played a relatively minor role in the offence. (Rec. 11.8)
- (c) ... that the following principles respecting the use of aggravating and mitigating factors be incorporated to the sentencing guidelines:

Identification: when invoking aggravating and mitigating factors, the sentencing judge should identify which factors are considered to be mitigating and which factors are considered to be aggravating.

Consistency: when invoking a particular factor, the judge should identify which aspect of the factor has led to its application in aggravation or mitigation of sentence. (For example, rather than merely referring to the age of the offender, the judge should indicate that it was the offender's *youth* which was considered to be a mitigating factor or the offender's *maturity* which was considered to be an aggravating factor. This would prevent the inconsistent use of age as an aggravating factor in one situation and as a mitigating factor in a comparable situation.)

Specificity: the personal circumstances or characteristics of an offender should be considered as an aggravating factor only when they relate directly to the commission of the offence. (For example, a judge might consider an offender's expertise in computers as an aggravating factor in a computer fraud case but the above principles would preclude the court from considering the lack of education of a convicted robber as an aggravating circumstance.)

Legal rights: the offender's exercise of his [or her] legal rights should never be considered as an aggravating factor. (Rec. 11.9)

- (d) the establishment of a Judicial Advisory Committee which would act in an advisory capacity to the permanent sentencing commission, in the formulation of amendments to the original sentencing guidelines... [A majority of] the membership of the Judicial Advisory Committee should be composed of a majority of trial court judges from all levels of courts in Canada. (Rec. 11.11)

Recommendation 10

The Committee recommends that the minimum sentence for all offenders convicted of the second or subsequent offence for sexual assault involving violence be ten years and that the parole ineligibility period be established legislatively as ten years, regardless of sentence length.

Recommendation 11

To reach a public consensus on which offences or offenders should be subject to the aforementioned minimum parole eligibility period, the Committee recommends that the Department of Justice consult widely on this issue.

Recommendation 12

The Committee recommends that the Department of Justice continue to consult with the public (not just those with a particular interest in criminal justice issues) with respect to the Sentencing Commission's recommendations in this area and that interested individuals and

organizations be encouraged to comment on the specific rankings proposed by the Sentencing Commission.

Recommendation 13

The Committee recommends that legislation be enacted to permit the imposition of a community service order as a sole sanction or in combination with others, provided that the judge is satisfied that a discharge, restitution, fine or simple probation order alone would not achieve the purpose of sentencing proposed by the Committee.

Recommendation 14

The Committee recommends that guidelines for the number of hours of community service which should be imposed in various circumstances be developed to decrease sentencing disparity.

Recommendation 15

The Committee recommends that a legislated ceiling of between 300 and 600 hours (over three years) be established for community service sentences for adult offenders, provided that judges be permitted to exceed the ceiling where a greater number of hours is agreed to by the offender as a result of victim-offender reconciliation or an "alternative sentence plan" proposal and reasons are provided by the judge.

Recommendation 16

The Committee recommends that legislation be adopted to exclude sexual and violent offenders from eligibility for community service orders unless they have been assessed and found suitable by a community service program coordinator.

Recommendation 17

The Committee recommends that the federal government, preferably in conjunction with provincial/territorial governments, provide funding to community organizations for alternative sentence planning projects in a number of jurisdictions in Canada on a pilot project basis.

Recommendation 18

The Committee recommends that the federal government, preferably in conjunction with provincial/territorial governments, provide funding and technical exchange to community organizations to promote sound evaluation of such pilot projects.

Recommendation 19

The Committee recommends that the federal government, preferably in conjunction with provincial/territorial governments, support the expansion and evaluation throughout Canada of victim-offender reconciliation programs at all stages of the criminal justice process which:

- (a) provide substantial support to victims through effective victim services; and
- (b) encourage a high degree of community participation.

Recommendation 20

The Committee recommends that section 653(b) of the *Criminal Code* (contained in Bill C-89) be clarified to ensure that restitution for bodily injuries may be ordered in an amount *up to* the value of all pecuniary damages.

Recommendation 21

The Committee recommends that the federal government enact legislation, and/or contribute support to provincial/territorial governments, to enhance civil enforcement of restitution orders with a view to relieving individual victims of this burden.

Recommendation 22

The Committee recommends that the following recommendations of the Sentencing Commission be implemented:

- (a) that a restitution order be imposed when the offence involves loss or damage to an individual victim. A fine should be imposed

where a public institution incurs loss as a result of the offence or damage caused to public property (Rec. 12.17); and

- (b) that where the limited means of an offender permits the imposition of only one pecuniary order, priority be given to an order of restitution, where appropriate (Rec. 12.21).

Recommendation 23

The Committee recommends that probation be replaced by seven separate orders (good conduct, reporting, residence, performance, community service, restitution and intensive supervision), which might be ordered separately or in conjunction with one or more others or with some other type of order.

Recommendation 24

The Committee recommends that the *Criminal Code* be amended to provide a more efficient mechanism than is now the case for dealing with breaches of probation or other orders in a way which respects the offender's due process rights.

Recommendation 25

The Committee recommends that more extensive use be made of group work in community correctional programs and that adequate resources be provided so that these might be made available to offenders on a voluntary basis or pursuant to a performance order.

Recommendation 26

In particular, the Committee recommends that greater use be made of probation conditions or performance orders which require assaultive spouses to participate in specialized treatment or counselling programs.

Recommendation 27

The Committee recommends that consideration be given to the New Zealand sentence of community care and the Gateway Correctional Services model of intensive supervision.

Recommendation 28

The Committee recommends that funding be made available to voluntary and charitable agencies to establish or expand community residential and related programs.

Recommendation 29

The Committee recommends that home confinement, with or without electronic monitoring, be made available as an intermediate sanction, probably in conjunction with other sanctions, for carefully selected offenders in appropriate circumstances.

Recommendation 30

The Committee recommends that legislative changes required to permit the use of home confinement as a sentencing option provide reasonably efficient enforcement mechanisms which do not infringe basic due process rights of offenders.

Recommendation 31

The Committee recommends that consideration be given to requiring the consent of the offender and his or her co-residing family members to an order of home confinement.

Recommendation 32

The Committee recommends that in making an order of home confinement, the court consider appropriate collateral conditions (e.g., addictions counselling where appropriate).

Recommendation 33

The Committee recommends that intermittent sentences not generally be used with respect to sexual offences, where public protection, when necessary, should be secured through incarceration or where denunciation might be secured through home confinement, community residential orders, or short periods of continuous incarceration.

Recommendation 34

The Committee recommends that community residential settings be used for intermittent sentences.

Recommendation 35

The Committee recommends that consideration be given to combining intermittent sentences with performance orders or probationary conditions which are restorative or rehabilitative in nature.

Recommendation 36

The Committee recommends that the following recommendations of the Sentencing Commission be implemented:

- (a) that once it has been decided that a fine may be the appropriate sanction, consideration be given to whether it is appropriate to impose a fine on the individual before the court. The amount of the fine and time for payment must be determined in accordance not only with the gravity of the offence, but also with the financial ability of the offender. Further to the above principle, prior to the imposition of a fine, the court should inquire into the means of the offender to determine his or her ability to pay and the appropriate mode and conditions of payment. (Rec. 12.20)
- (b) that where the limited means of an offender permits the imposition of only one pecuniary order, priority be given to an order of restitution, where appropriate. (Rec. 12.21)
- (c) that the use of imprisonment for fine default be reduced. (Rec. 12.22)
- (d) that a quasi-automatic prison term not be imposed for fine default and that offenders only be incarcerated for wilful breach of a community sanction. (Rec. 12.23)

Recommendation 37

The Committee recommends that the following recommendations of the Canadian Sentencing Commission be implemented:

- (a) that the federal and provincial governments provide the necessary resources and financial support to ensure that community programs are made available and to encourage their greater use (Rec. 12.1);
- (b) that mechanisms to provide better information about sentencing objectives to sentence administrators be developed (Rec. 12.2);
- (c) that a transcript of the sentencing judgment be made available to the authorities involved in the administration of the sentence (Rec. 12.3);
- (d) that mechanisms to provide better information about alternative sentencing resources to the judiciary be developed (Rec. 12.5);
- (e) that feedback to the courts regarding the effectiveness of sanctions be provided on a systematic basis (Rec. 12.6);
- (f) that prior to imposing a particular community sanction, the sentencing judge be advised to consult or obtain a report respecting the suitability of the offender for the sanction and the availability of programs to support such a disposition (Rec. 12.7);
- (g) that [existing] community sanctions be developed as independent sanctions,... [and] that additional proposals be examined by the permanent sentencing commission and by the federal and/or provincial governments for further review, development and implementation (Rec. 12.8);
- (h) that the permanent sentencing commission *consider* the feasibility of developing criteria and principles which permit the comparison of individual community sanctions and which attempt to standardize their use (e.g., X dollars is the equivalent of Y hours of community service) (Rec. 12.10 and 12.11); and
- (i) that the judiciary retain primary control over the nature and conditions attached to community sanctions (Rec. 12.12).

Recommendation 38

The Committee also recommends:

- (a) that federal and provincial authorities develop, support and evaluate alternatives to incarceration and intermediate sanctions;

- (b) that greater recognition and financial support be given to non-governmental agencies to develop alternative programs; and
- (c) that greater linkages be developed between the criminal justice system and other social and mental health services in society.

Recommendation 39

The Committee recommends that members of the National Parole Board receive more intensive training upon appointment and a regular refresher course. This training should be based not only upon Board policies and correctional and release philosophy, but also upon behavioural sciences, and should take into account the members' previous experience in the criminal justice system.

Recommendation 40

The Committee recommends that the *Criminal Code* be amended to require courts to provide the Correctional Service of Canada with sentencing information (pre-sentence reports, victim impact statements, etc.) and the judge's reasons for sentence. The federal government should be prepared to pay the reasonable costs associated with this for sentences of two years or more.

Recommendation 41

The Committee recommends that parole hearings be open to the public unless, on application to the Parole Board, it is decided to close a hearing to the public, in whole or in part, for reasons of privacy or security. The reasons for acceding to an application for a closed parole hearing should themselves be made public.

Recommendation 42

The Committee recommends that the National Parole Board be given full responsibility for the release process including the preparation of release plans, the release decisions and the provision of release supervision.

Recommendation 43

The Committee recommends that the National Parole Board develop and hold consultations on a risk assessment tool to be applied in cases where the offender is serving a sentence for, or has a recent criminal history of, violence.

Recommendation 44

Alternatively, or additionally, the Committee recommends that the following aspects of the jury recommendations 10 and 12 emanating from the inquest into the death of Celia Ruygrok be incorporated into National Parole Board policies and implemented:

10. If parole is granted, the inmate's [institutional] rehabilitation plan must be extended into a *Release Plan* clearly setting out how he or she is to be dealt with in the community. This release plan must be clearly identified in a document and communicated to all persons who will have dealings with the offender in the community, including parole supervisors, police, community residential centre staff, and community resource persons.
 - (a) In formulating the plan, consultation must take place with persons in the community who will be supporting the parolee such as girlfriends and wives. They must be given all relevant information about the offence and the offender and be fully aware of their role in the release plan.
 - (b) The release plan must include all psychiatric and psychological information and must give clear guidelines to parole supervisors and community residential centre staff as to how to deal with the parolee. *There must be an identification of any danger signals to watch for and action to be taken if problems are encountered.*
 - (c) Where drugs or alcohol have been related to the original offence, there must be included in the parole plan a special condition that the parolee will submit to random alcohol and/or drug testing.
 - (d) Where psychiatric problems were identified as being present at the time of the offence, the parole release plan

must include a special condition that the parolee will attend for professional counselling, psychiatric treatment and monitoring while on parole. In these cases, there should be periodic administration of psychological tests.

...

12. Parole supervision must take place in accordance with the release plan and there must be a full sharing of information between the various agencies working towards the same purpose.

(a) The parole supervisor must be free to deal with problems encountered by the parolee and *intervene meaningfully when danger signals appear and at first sign of deterioration*. The parole supervisor must concentrate on getting to the root of the problem rather than mere policing.

...

Recommendation 45

The Committee recommends that conditional release in its various forms be retained and improved upon by the adoption of the recommendations that follow.

Recommendations 46

The Committee recommends that parole decision-making criteria be placed in law.

Recommendation 47

The Committee recommends that the eligibility date for full parole for those convicted of the violent offences set out in the Schedule to Bill C-67 be changed from one-third to one-half of a sentence of imprisonment.

Recommendation 48

The Committee recommends that appropriate directives and information be disseminated so that National Parole Board

decision-making patterns and judicial sentencing practices are adapted to a later parole eligibility date.

Recommendation 49

The Committee recommends that day parole be available to inmates six months before full parole eligibility date for restitutional, vocational, educational or employment purposes related to possible full parole.

Recommendation 50

The Committee recommends that the provision for automatic review prior to the day parole eligibility date be retained.

Recommendation 51

The Committee recommends that temporary absences be retained for purposes related directly to correctional programs and for clearly-defined humanitarian and medical reasons.

Recommendation 52

The Committee recommends that the National Parole Board be precluded from delegating to wardens the authority to authorize unescorted temporary absences for offenders serving sentences for offences involving any form of sexual assault or the taking of a life.

Recommendation 53

The Committee recommends that the legislative provisions for earned remission be repealed and that offenders be statutorily released under appropriate conditions (including residential conditions where necessary) and supervision for a period of 12 months or one-third of sentence prior to warrant expiry date, whichever of these periods is shorter.

Recommendation 54

The Committee recommends that the detention provisions of Bill C-67 be retained and be applied in appropriate circumstances.

Recommendation 55

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada take all necessary steps to ensure that the *Standards and Guidelines For Community Residential Facilities* (incorporating the recommendations of the Ruygrok and Pepino Inquiries, among other conditions) are strictly adhered to by private agencies entering into contractual arrangements with it.

Recommendation 56

The Committee recommends that violent, recidivist offenders on conditional release be placed in community correctional centres operated by the Correctional Service of Canada with access to appropriate programs and supervision.

Recommendation 57

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada, in partnership with private agencies, develop additional halfway houses to provide supervision and programming appropriate to the needs of Native offenders, female offenders, offenders with substance abuse problems and offenders with mental disorders.

Recommendation 58

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada facilitate a continued and even greater degree of community participation in institutional programs.

Recommendation 59

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada allocate more resources to Citizens Advisory Committees so that community participation in their activities may be more widespread and so that they may more effectively perform their functions, particularly those which increase inmates' job skills.

Recommendation 60

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada devote a greater proportion of its resources to institutional programs, and that the government commit additional resources for it to do so.

Recommendation 61

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada take the necessary steps to ensure that, whenever possible, offenders on conditional release may participate in programs that are continuous with those in which they have been involved while in institutions.

Recommendation 62

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada ensure that its programs provide the requisite degree of skill development to enable inmates to be suitably certified where required for particular types of employment in the community.

Recommendation 63

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada take the necessary steps to ensure that inmates transferring from one institution to another, or from one security level of institution to another, do not thereby lose access to post-secondary education programs in which they are involved.

Recommendation 64

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada develop programs appropriate to the needs of inmates serving long periods of incarceration prior to their eligibility for conditional release.

Recommendation 65

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada dramatically increase the resources allocated to sex offender treatment programs.

Recommendation 66

The Committee recommends that new programs aimed at high risk offenders not be developed at the expense of existing programs available to the general inmate population.

Recommendation 67

The Committee recommends that programs offered to offenders both in institutions and in the community build in, where feasible, a requirement for and a capacity to effect evaluations.

Recommendation 68

The Committee recommends that governments develop a greater number of programs offering alternatives to imprisonment to Native offenders — these programs should be run where possible for Native people by Native people.

Recommendation 69

The Committee recommends that institutional programs be developed and delivered in a way that is sensitive to the needs of Native inmates.

Recommendation 70

The Committee recommends that, wherever possible, Native instructors and teachers be hired to deliver programs to Native inmates.

Recommendation 71

The Committee recommends that non-Natives involved in the delivery of programs to Native inmates be provided with opportunities to receive sensitivity training to enable them to understand the cultural backgrounds and needs of Native inmates.

Recommendation 72

The Committee recommends that Native Brotherhoods/Sisterhoods be fully recognized and provided with the resources necessary to function properly.

Recommendation 73

The Committee recommends that Native spirituality be accorded the same recognition and respect as other religious denominations and that Native Elders be accorded the same treatment as other religious leaders.

Recommendation 74

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada either hire more Natives or enter into further contractual arrangements with Native organizations to assist Native inmates in preparing release plans and applications for early release.

Recommendation 75

The Committee recommends that, where possible, the National Parole Board conditionally release a Native offender to his or her home community or reserve if that home community or reserve indicates that it is willing to and capable of providing assistance and supervision to the offender.

Recommendation 76

The Committee recommends that the National Parole Board carefully examine the implications of imposing a dissociation condition prohibiting association with people having criminal records before imposing it upon a Native offender.

Recommendation 77

The Committee recommends that governments fully support the expansion of Native-run programs and halfway houses to accept Native offenders upon their conditional release from prison.

Recommendation 78

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada and the National Parole Board jointly establish an advisory committee on Native offenders upon which would be represented the major Native organizations involved in criminal justice matters.

Recommendation 79

The Committee recommends that where there is a significant number of Native offenders, the Correctional Service of Canada should ensure that there is proportionate Native representation on Citizens Advisory Committees attached to institutions and district parole offices.

Recommendation 80

The Committee recommends that the Solicitor General of Canada and the Minister of Justice jointly convene a Female Offender Research Working Group, involving representatives from other relevant federal departments and inviting the participation of relevant private sector agencies and interested provincial/territorial governments and academics to coordinate current and planned research about female offenders (criminality, sentencing and corrections). Further, this working group should recommend priorities for research undertaken or funded by the Ministry of the Solicitor General and the Department of Justice.

Recommendation 81

The Committee recommends that those who are developing and funding community sanctions include appropriate provision of quality childcare so that all offenders may benefit from them.

Recommendation 82

The Committee urges governments to make fine options programs more widely available and, in the meantime, to encourage the judiciary to use community service orders or other community sanctions in lieu of fines for economically disadvantaged female offenders.

Recommendation 83

The Committee recommends that governments provide greater support to the establishment, evaluation and maintenance of shoplifting counselling programs throughout Canada.

Recommendation 84

The Committee encourages the business community to support shoplifting counselling programs.

Recommendation 85

The Committee encourages criminal justice and addictions agencies to develop education/awareness programs suitable for use in conjunction with community sanctions. Such programs should be sensitive to the gender and culture of participants.

Recommendation 86

The Committee recommends that governments continue to expand their support for community-based addictions education/awareness and treatment programs and for sexual abuse counselling programs.

Recommendation 87

The Committee encourages Crown counsel, the defence bar and the judiciary to ensure that addictions treatment is explored with addicted offenders as a possible component of a community sanction where appropriate.

Recommendation 88

The Committee encourages breweries and distilleries to support innovative addictions education/awareness and treatment programs for offenders.

Recommendation 89

The Committee recommends that government departments with responsibilities for education, training, retraining and employment give priority to programs for female offenders and women at risk of coming into conflict with the law and that they provide adequate support to community initiatives which address the special needs of these women.

Recommendation 90

The Committee encourages Crown counsel, the defence bar and the judiciary, where appropriate, to consider the education, training and employment needs of female offenders in fashioning suitable community sanctions.

Recommendation 91

The Committee recommends that the federal government, preferably in conjunction with provincial/territorial governments, should fund community residential facilities for federal female offenders in the Prairies, Northern Ontario and Atlantic Canada.

Recommendation 92

The Committee urges community groups interested in operating such facilities and government funders to plan residential facilities and programs that will serve a diverse group of women at risk, where provincial/territorial correctional authorities are unwilling to cost-share "traditional halfway houses".

Recommendation 93

The Committee recommends that future federal-provincial Exchange of Service Agreements include halfway houses for women in the negotiated package and that no further federal-provincial agreements with respect to prison construction be made without agreement to fund or establish halfway houses for women in provinces/territories where they do not now exist.

Recommendation 94

The Committee recommends that, in the expansion of halfway houses for women, consideration be given to the prospect of accommodating dependent children with their mothers.

Recommendation 95

The Committee recommends that additional resources be made available to private sector agencies serving women in conflict with the law to enhance pre-release programming and services for female offenders.

Recommendation 96

The Committee recommends that the Solicitor General convene a Task Force on Federal Female Offenders, composed of representatives of appropriate federal government departments and agencies, the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies and other relevant private sector agencies, and interested provincial/territorial correctional authorities, to:

- (a) plan for and oversee closure of the Prison for Women within five years;
- (b) propose at least one plan to address the problems related to the community and institutional accommodation of and programming for federal female offenders; and
- (c) develop a workplan for implementing the plan accepted by the Minister.

Recommendation 97

The Committee further recommends that the Task Force consult widely with inmates, women's groups and private sector correctional agencies, as well as with provincial correctional authorities, across the country at various stages of its work.

APPENDIX B

TERMS OF REFERENCE

It was agreed, - That pursuant to the decision of the House of Commons Standing Committee on Justice and Solicitor General to undertake a study of sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system, the terms of reference be as follows:

That the Committee consider, among others, the following documents which have been released in 1987:

- ° the Report of the Canadian Sentencing Commission;
- ° the Correctional Law Review's Working Paper on Conditional Release and other relevant working papers; and
- ° the Report to the Solicitor General of the Task Force to Study the Recommendations of the Inquest into the Death of Celia Ruygrok.

That the Committee invite the expression of views from all participants in the criminal justice system, both governmental and nongovernmental, federal and provincial, including, but not restricted to, the judiciary, crown prosecutors, defence lawyers, police forces, victims, inmates, aftercare agencies, advocacy groups and academic researchers.

That the Committee consider and examine the efficacy, responsiveness and appropriateness of legislation, regulations, policies, practices, and institutional structures and arrangements now in place in relation to sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

That the Committee examine the following issues, among others, in relation to sentencing:

- ° Sentencing principles and goals;
- ° Sentencing disparity;
- ° Reform of minimum and maximum sentences;

- ° Incarceration and alternatives to imprisonment;
- ° Role of community and victims in the sentencing process;
- ° Sentencing guidelines:
 - a) Sentencing in relation to violent and non-violent offences; and
 - b) Fixed term or discretionary sentences.

That the Committee examine the following issues, among others, in relation to conditional release:

- ° Objectives of remission and conditional release;
- ° Impact of conditional release and remission on sentencing practices and public perceptions;
- ° Differential impacts of remission and conditional release on federal and provincial inmates;
- ° Retention or abolition of remission or conditional release in any or all of its forms;
- ° Eligibility of violent, non-violent and recidivist offenders for conditional release;
- ° Participation of parole and correctional staff, inmates, police, judiciary, community and victims in conditional release decision;
- ° Effectiveness of supervision and social re-integration of conditionally released offenders; and
- ° Efficacy of legislation, regulations, rules, policies, practices, information exchange, and agency collaboration and interaction of National Parole Board, Correctional Service Canada and aftercare agencies in the preparation for, granting and supervision of conditional release in all its forms.

That the Committee examine the following issues, among others, in relation to the correctional system:

- ° Use of sentencing information in case management and preparation of offenders for release;
- ° Efficacy of legislation, regulations, rules, policies, practices, information exchange, and agency collaboration and interaction of National Parole Board, Correctional Service Canada and aftercare agencies in case management and planning (from reception to release) and delivery of correctional programs and services (including treatment where appropriate); and
- ° Role of community in corrections.

That the Committee hold public hearings and visit institutions and facilities to determine not only how sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system should work, but to see for itself how this system works in practice on a daily basis.

That the Committee prepare a Report to the House of Commons in which it will recommend the changes it has concluded may be necessary to improve sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system and a target date for completion of the Report be autumn, 1988.

APPENDIX C

WITNESSES

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
23	Oct. 20, 1987 <i>In Camera</i>	National Parole Board Ole Ingstrup, Chairman; Malcolm Steinberg, Senior Board Member (Ontario).
	Oct. 22, 1987 <i>In Camera</i>	National Parole Board Ole Ingstrup, Chairman; Malcolm Steinberg, Senior Board Member (Ontario); and other officials.
	Oct. 27, 1987	Ministry of Solicitor General of Canada John Tait, Q.C., Deputy Solicitor General of Canada.
24	Oct. 29, 1987	Correctional Service of Canada Rhéal LeBlanc, Commissioner; Gord Pinder, Deputy Commissioner, Offender Programs and Policy Development; Andrew Graham, Assistant Commissioner Corporate Policy and Planning; Irving Kulik, Executive Secretary; Terry Sawatsky, Director, Offender Management; Thomas Townsend, Acting Director General, Offender Programs; Dr. Jim Millar, Acting Director, General Health Care Services; Drury Allen, Director, Community Release Programs.
	Nov. 3, 1987	Correctional Service of Canada Gord Pinder, Deputy Commissioner, Offender Programs and Policy Development; Drury Allen, Director, Community Release Programs; Irving Kulik, Executive Secretary.
25	Nov. 5, 1987	Department of Justice Mr. Frank Iacobucci, Q.C., Deputy Minister of Justice; Mr. Daniel C. Préfontaine, Assistant Deputy Minister, Policy, Programs and Research; Mr. Julius Isaac, Assistant Deputy Attorney General - Criminal Law;

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
26	Nov. 19, 1987	Mr. Neville Avison, Senior Criminal Justice Policy Coordinator, Policy, Programs and Research. Andrejs Berzins , Q.C., Crown Attorney for the District of Ottawa-Carleton; Gerry W. Ruygrok .
28	Nov. 23-25, 1987 Kingston, Ont. <i>In Camera</i>	Various Correctional Institutions, Management and staff, Inmate Committees, Lifers' Groups, and Union of Solicitor General Employees.
28	Dec. 3, 1987	Ken Hatt , Coordinator, Criminology & Criminal Justice Program, Associate Professor, Department of Sociology-Anthropology, Carleton University.
29	Dec. 8, 1987	Law Reform Commission of Canada The Honourable Mr. Justice Allen M. Linden, President; Josh Zambrowski, Consultant.
30	Dec. 10, 1987	National Parole Board Ole Ingstrup, Chairman; Daniel Therrien, Legal Counsel; Brendan Reynolds, Director, Corporate Development Services.
32	Jan. 26, 1988	Professor Renate Mohr , Department of Law, Carleton University. Canadian Psychological Association Dr. Paul Gendreau, President. Canadian Criminal Justice Association Gaston St. Jean, Executive Director; Réal Jubinville, Associate Executive Director; Professor Fred Sussman, Chairman, Legislative Committee.
33	Jan. 28, 1988	Dr. Justin Ciale , Director, Department of Criminology University of Ottawa; Dr. Jean-Paul Brodeur , School of Criminology University of Montreal.
34	Feb. 2, 1988	Professor Irvin Waller , Department of Criminology University of Ottawa.

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
35	Feb. 4, 1988	Professor Micheline Baril, School of Criminology University of Montreal. Dr. Anthony Doob, Director, Centre of Criminology University of Toronto. Dr. Julian Roberts, Senior Criminologist Department of Justice.
36	Feb. 9, 1988	Canadian Sentencing Commission His Honour Judge J.R. Omer Archambault, (Provincial Court of Saskatchewan), Chairman; The Honourable Judge Claude Bisson, (Quebec Court of Appeal), Vice-Chairman; Dr. Anthony Doob, (Director, Centre of Criminology, University of Toronto), Member; Dr. Jean-Paul Brodeur (School of Criminology, University of Montreal) Director of Research.
37	Feb. 23, 1988	Dr. Ken Pease Neuropsychiatric Research Unit University of Saskatchewan (Saskatoon) Andrew Smith Director, Alternative Sentence Planning (Winnipeg)
38	Feb. 24, 1988	Solicitor General of Canada The Honourable James F. Kelleher, Q.C. Ole Ingstrup, Chairman of the N.P.B. Rhéal Leblanc, Commissioner of the Correctional Service of Canada John Tait, Q.C., Deputy Solicitor General
39	Feb. 25, 1988	Herb Hoelter Director, National Centre on Institutions and Alternatives Washington, D.C. U.S.A. Mark Corrigan Director, National Institute for Sentencing Alternatives Boston, Massachusetts U.S.A.
40	March 1, 1988 Abbotsford, B. C. <i>In Camera</i>	Various Correctional Institutions Management and Staff, Inmate and Patient Committees

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
40 (morning)	March 2, 1988 Vancouver, B.C. <i>In Camera</i>	Mayors of Matsqui, Abbotsford, Chilliwack and Kent and other community representatives (Abbotsford, British Columbia) Directors of C.S.C Parole Districts (Pacific) Parole Officers (Pacific) Union of Solicitor General Employees (Pacific) National Parole Board members and staff (Pacific)
40 (afternoon)	March 2, 1988 Vancouver, B.C.	Dr. John Ekstedt School of Criminology Simon Fraser University John Howard Society of British Columbia Willie Blondé, Executive Officer Joint Presentation: Stephen Howell Corrections Academy, Justice Institute of B.C.; and Jack Aasen New Westminster Probation Office B.C. Corrections Branch Ministry of Attorney General Citizens United for Safety and Justice Inge Clausen, National Chairman Mothers Against Drunk Driving (M.A.D.D.) Sally Gribble, Executive Director Laren House Society B. Kyle Stevenson, Executive Director Fraser Correctional Resources Society Robert Kissner, Executive Director Laurier Lapierre, Journalist Neil Boyd, Director, School of Criminology Simon Fraser University Dr. John Hogarth, Faculty of Law, University of British Columbia
41	March 3, 1988 Vancouver, B.C.	Joint presentation: Dr. Stephen Duguid Director, Prison Education Program Simon Fraser University; and

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
41 (cont'd)	March 3, 1988 Vancouver, B.C.	Tim Segger Director of Contract Services Fraser Valley College (Abbotsford) Dr. Ezzat Fattah Department of Criminology Simon Fraser University Prisoners' Rights Group Claire Culhane Prof. Gerry Ferguson, Associate Dean, Faculty of Law University of Victoria Peter Leask, Barrister Native Justice Coalition and Allied-Indian Métis Society (Joint presentation) Canadian Bar Association John Conroy and Prof. Michael Jackson Special Committee on Imprisonment and Release Dr. Guy Richmond Citizen's Advisory Committee to C.S.C. Trish Cocksedge, Regional Representative (Pacific) M2/W2 (Man to Man/ Woman to Woman) Waldy Klassen Don Sorochan, Barrister Dave Gustafson Victim Offender Reconciliation Program (VORP) (Langley, B.C.) Richard Peck, Barrister Bernard Diedrich Georges Goyer, Barrister Glen Orris, Barrister Dan Pretula Doreen Helm
42	March 15, 1988	Patricia Lindsey-Peck, Barrister Children's Aid Society of Ottawa-Carleton Mel Gill, Executive Director; Ruth Bodie, Assistant Director, Family Services and Child Protection Department

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
43	March 17, 1988	Dr. J.S. Wormith Deputy Superintendent of Treatment Service/ Rideau Correctional & Treatment Centre Dr. Vern Quinsey Director of Research Mental Health Centre Penetanguishene Dr. William Marshall Department of Psychology Queen's University
44	March 22, 1988 Toronto, Ont.	Clayton Ruby, Barrister Criminal Lawyers' Association and Law Union of Ontario Mr. David Cole/ Prof. Allan Manson (Joint presentation) Mennonite Central Committee Dave Worth, Director, Offender Ministries Joint presentation : Doug Call Public Safety Commissioner for Monroe County (Rochester, New York) (former Sheriff of Genesee County) and Dennis Whitman Co-ordinator of Genesee County Sheriff's Department (Batavia, N.Y.) Community Service Program Victims' Assistance Program Barrie & District Rape Crisis Line Anne Marie Wicksted, Executive Director Canadian Training Institute John Sawdon, Executive Director Les Vandor, Barrister Dr. J.W. Mohr Director of C.S.C. Parole Districts (Ontario) Parole Officers (Ontario) Parole Supervisors, etc. (Operation Springboard)
45	March 23, 1988 Toronto, Ont. <i>In Camera</i>	

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
45 (morning)	March 23, 1988 Toronto, Ont.	National Parole Board members and staff (Ontario)
45 (afternoon)		From Frontier College Jack Pearpoint, President Tracy LeQueyere, Director Beat The Street Program
		Guelph Correctional Centre Dr. Prem Gupta and Frank Morton
		Judge J.L. Clendenning
		John Howard Society of Ontario Hugh J. Haley, Executive Director
		The Bridge Mrs. Elda Thomas, Assistant Community Chaplain
		Prison Fellowship Canada Ian J. Stanley, Executive Director
		People to Reduce Impaired Driving Everywhere (PRIDE) John Bates, President
		Quaker Committee on Jails and Justice Colin McMechan, Coordinator
		Junction High Park Residents' Association Clarence Redekop
46	March 24, 1988 Toronto, Ont.	Metro Action Committee on Public Violence Against Women and Children Pat Marshall, Executive Director
		Dr. Ruth Morris
		Dianne Poole, M.P.P.
		High Park Homeowners & Residents Assoc. Stephen Magwood, President
		United Church of Canada Justice and Corrections Committee (Hamilton Conference) Dr. Guy Mersereau, Member
		M2/W2 (Ontario) (Man to Man/Woman to Woman) Rev. A.H. Vickers

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
46 (cont'd)	March 24, 1988 Toronto, Ont.	Dr. Cyril Greenland Addiction Research Foundation of Ontario Toby Levinson, M.A., C.Psych, Program Coordinator, Treatment for Impaired Driving Offenders From Niagara Citizens' Advisory Committee (Niagara Falls) Robert Ciupa, Vice-Chairman Ron Dubciak, Employment Development Manager Derek Orr, Area Manager, C.S.C. Barbra Schlifer Commemorative Clinic Mary Lou Fassel, Legal Counsel International Halfway House Association Mike Crowley, Treasurer Exodus Link Corporation Paul Ivany, Associate Director Operation Springboard David Arbuckle, Executive Director Beverly Mallette, Kellie Symons and Kathryn McCleary Dahn Batchelor, Criminologist George Lynn Peter McMurtry
47	March 29, 1988	Dr. Don Andrews Psychology Department Carleton University Dr. James Bonta Chief Psychologist Ontario Ministry of Correctional Serv. Ottawa-Carleton Detention Centre
48	April 12, 1988	From the Office of the Correctional Investigator of Canada: Ron Stewart Correctional Investigator of Canada Ed McIsaac Director of Investigations
50	April 19, 1988 Edmonton, Alta.	John Howard Society of Alberta Brian Hougestal, President.

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
50 (cont'd)	April 19, 1988 Edmonton, Alta.	Mennonite Central Committee (Manitoba) <i>From Open Circle</i> Reverend Melita Rempel <i>From Mediation Services</i> Dr. Paul Redekop Grant MacEwan Community College Keith Wright (Correctional Services) Citizens for Public Justice John Hiemstra, Alberta Director Victims of Violence Canadian Centre for Missing Children Robert Glushek, Vice-president M2/W2 (Alberta) Harry Voogd, Edmonton Co-ordinator Mothers Against Abduction and Murder Sharon Rosenfeldt, Coordinator Prof. Joe Hudson, Faculty of Social Welfare, University of Calgary Native Counselling Services of Alberta Chester R. Cunningham, Executive Director. Council for Yukon Indians (Whitehorse) Rosemary Trehearne, Program Manager, Native Courtworkers Program. MacKenzie Court Worker Services (Yellowknife) Lawrence Norbert, Chairman of the Board. Law Society of N.W.T. Adrian Wright, Member of the Law Reform Committee Alberta Crown Attorneys' Association Scott Newark, Vice-President The Elizabeth Fry Society of Edmonton Trisha Smith, Executive Director The Alberta Human Rights and Civil Liberties Association John Kurian, Chairman Saddle Lake First Nations Henry Quinney, Counsellor, Tribal Justice Program

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
50 (cont'd)	April 19, 1988	Dr. Tim Hartnagel , Department of Sociology, University of Alberta Criminal Trial Lawyers of Edmonton Mona Duckett and Mac Walker Seventh Step Society of Canada Pat Graham, Executive Director Gerald Martin.
50	April 20, 1988 Alberta <i>In Camera</i>	Various Correctional Institutions Management and staff, Inmate Committees and Lifer Groups
51 (morning)	April 21, 1988 Saskatoon, Sask. <i>In Camera</i>	Directors of C.S.C. Parole Districts (Prairies) Union of Solicitor General Employees (Prairies) National Parole Board Members (Prairies) Parole Officers (Prairies)
51 (afternoon)	April 21, 1988	Elizabeth Fry Society of Saskatchewan Janice Gingell, President of the Board of Directors John Howard Society of Manitoba Graham Reddoch, Executive Director Indian-Métis Friendship Centre of Prince Albert Eugene Arcand, Executive Director Manitoba Crown Attorneys' Association Peter Murdock, Crown Attorney Gabriel Dumont Institute of Native Studies Christopher Lafontaine, Executive Director Ray Deschamps Larry Bell Regional Psychiatric Centre (Prairies) Robert Gillies, Executive Director
52	April 26, 1988	John Howard Society of Ottawa Bruce Simpson, Past President Don Wadel, Executive Director

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
53	May 3, 1988 Montreal, Que. <i>In Camera</i>	Directors of C.S.C. Parole Districts (Quebec) Parole Officers (Quebec) National Parole Board members and staff (Quebec)
53	May 4, 1988 Montreal, Que.	Société de Criminologie du Québec Samir Rizkalla, Secretary General Bernard Cartier, Senior Research Officer Association des services de réhabilitation sociale du Québec Johanne Vallée, Executive Director Martin Vauclair, Liaison Officer Ken Wager, Executive Director of Salvation Army and François Bérand, Executive Director of <i>Maison St. Laurent</i> Prisoners' Rights Committee Stephen Fineberg and Jean Claude Bernheim Prison Arts Foundation Michel M. Campbell, President Earl D. Moore, Secretary of the Foundation. Ste-Anne-des-Plaines Citizens' Advisory Committee H. Claude Pariseau, Clinical Coordinator Jacques Casgrain, Crown Attorney Defence Lawyers' Association of Montreal David Linetsky, Attorney Milton Hartman, Attorney Native Alliance of Québec Martial Joly, Vice-President Edmund Gus, Vice-President; N.C.C. Paul Tumel, Executive Director, Native Para-Judicial Services of Québec

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
53 (cont'd)	May 4, 1988 Montreal, Que.	Le Mitan Women's Shelter Monique Pelletier, Social Worker Centre d'aide et de prévention d'assualts sexuels Alya Hadgen Elizabeth Fry Society of Greater Montreal Lyse Brunet, Executive Director Sylvie Durant, Member of the Board of Directors Nicole Bois, Lawyer Andrée Bertrand, Criminologist Church Council on Justice & Corrections (Quebec) Marie Beemans, Provincial President From the University of Montreal: Guy Lemire, Professor, School of Criminology Jean Dozois, Professor, School of Criminology Pierre Carrière, Faculty of Continuing Education Study Group on Penal Policies & Practices University of Québec Bruno Théroet Marie-Marthe Cousineau Mike Gutwillig, Victor Drury and Mike Maloney Anibal C. Tavares Gabriel Lapointe, Q.C. Mark Jaczyk Brian J. Rogers
54	May 10, 1988	Help Program (Kingston, Ontario) Bob Young, Executive Director; Paul Bastarache, Director, Help Freedom Farm Community Service Order Co-ordinators' Association of Ontario Russ Elliot, President Julie Connelly, Vice-President Canadian Psychiatric Association Dr. Frédéric Grunberg, M.D., F.R.C.P., Past President

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
55	May 12, 1988	St. Leonard's Society of Canada Michael J. Walsh, President L.A. Drouillard, Executive Director Church Council on Justice & Corrections Lorraine Berzins, Program Co-ordinator Research and Analysis Vern Redekop
56	May 17, 1988	Native Council of Canada Christopher McCormick, Vice-President Prof. Bradford W. Morse , Faculty of Law University of Ottawa John Howard Society of Canada James M. MacLatchie Executive Director
57	May 26, 1988	Citizens' Advisory Committee (National Executive) to the Correctional Service of Canada Philip Goulston, National Chairperson, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies Felicity Hawthorne, President Bonnie Diamond, Executive Director Salvation Army of Canada Captain David Moulton Regional Co-ordinator (Ontario) Stewart King Director for Administration Attorney General for the Province of British Columbia Hon. Brian R.D. Smith, Q.C.
60	June 7, 1988 Halifax, N.S.	New Brunswick Probation Officers' Association Guillaume Pinet, Treasurer Provincial Advisory Committee on the Status of Women (Newfoundland and Labrador) Ann Bell, President Tearman Society for Battered Women (Nova Scotia) Dr. Anthony Davis, Chairperson Research Committee Elizabeth Fry Society of Halifax Maureen Evans, President Heather Hillier, Vice-President

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
60 (cont'd)	June 7, 1988 Halifax, N.S.	Canadian Criminal Justice Association (New Brunswick Chapter) Eric Teed, Q.C., Secretary Gene Devereux, Barrister George A. Noble, Barrister Brian Howe and Sandra Lyth, Superintendent, Carlton Centre
61 (morning)	June 8, 1988 Halifax, N.S. <i>In Camera</i>	National Parole Board members and staff (Atlantic) Officials from the Correctional Service of Canada (Atlantic) Parole Officers (Atlantic) Paroled lifer Acadia Divinity College Dr. Charles Taylor, Program Director, Diploma and Prison Ministry. John Howard Society of Newfoundland Terry Carlson, Executive Director Victims of Violence (P.E.I.) George Bears, Director Bert Dixon Joint Presentation: John Howard Society of Nova Scotia C. Robert MacDonald, Executive Director Mary Casey, Board Member Judge Robert McCleave, Board Member and St. Leonard's Society of Halifax-Dartmouth Viki Samuels- Stewart, Executive Director and Coalition Supportive Services Alan Kell, Staff Person Christian Council for Reconciliation Sr. Agnes LeBlanc, Office Manager Rev. Alfred Bell, Regional Chaplain
61 (afternoon)	June 8, 1988 Halifax, N.S.	

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
62	June 15, 1988	Canadian Association for Crown Counsel William McCarroll, Q.C., Past President Barbara Fuller The Honourable James F. Kelleher, P.C., Q.C., Solicitor General of Canada. John Tait, Q.C., Deputy Solicitor General Ole Ingstrup, Commissioner of the Correctional Service of Canada
64	June 30, 1988	Correctional Service of Canada Ole Ingstrup, Commissioner

APPENDIX D

WRITTEN SUBMISSIONS

Antoine, Hilda, Quesnel, British Columbia
Aasen, Jack, Vancouver, British Columbia
Acadia Divinity College
Addiction Research Foundation
Alberta Crown Attorneys Association
Alberta Human Rights & Civil Liberties
Allied Indian and Métis Society of B.C.
Alternative Sentence Planning
Andrews, Don, Ottawa, Ontario
Aslam, Syed, Campbellford, Ontario
Association des services de rehab. social du Québec
Association des substituts du procureur général (Québec)
Attorney General for the Province of British Columbia
B.C. Civil Liberties Association
Barbra Schlifer Commemorative Clinic
Baril, Micheline, Montréal, Quebec
Barrie & District Rape Crisis Line
Batchelor, Dahn, Rexdale, Ontario
Bell, Don, Mississauga, Ontario
Bonta, James, Ottawa, Ontario
Booth, William, Cobourg, Ontario
Bourque, Yves, Donnacona, Quebec
Boyd, Neil, Burnaby, British Columbia
Bridge (The)
Brooks, K., Fort St. John, British Columbia
Bunnah, Maureen, Quesnel, British Columbia
Calgary Sexual Assault Centre
Call, Douglas, Rochester, New York
Canadian Advisory Council on the Status of Women
Canadian Association for Adult Education
Canadian Association of Crown Counsel

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies
 Canadian Bar Association
 Canadian Criminal Justice Association
 Canadian Pharmaceutical Association
 Canadian Psychiatric Association
 Canadian Psychological Association
 Canadian Sentencing Commission
 Canadian Training Institute
 Cape Breton Transition House
 Carrigan, Owen, Halifax, Nova Scotia
 Centre d'accueil de Cowansville
 Centre d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel
 Centre d'aide et de prévention d'assaults sexuels
 Children's Aid Society of Ottawa-Carleton
 Chitty, Philip, Ganonoque, Ontario
 Christian Council for Reconciliation
 Church Council on Justice and Corrections
 Ciale, Justin, Ottawa, Ontario
 Citizens United for Safety and Justice
 Citizens for Public Justice
 Citizens' Advisory Committee to the Correctional Service of Canada (National Executive)
 Clancy, Dorothy, Edmonton, Alberta
 Collins Bay Institution Infinity Lifers Group
 Coalition Supportive Services
 Comité Consultatif de l'Extérieur (Ste. Anne des Plaines)
 Community Service Orders Co-ordinator's Association of Ontario
 Conway, Neal L., Barry's Bay, Ontario
 Cooley, Dennis J., Ottawa, Ontario
 Correctional Service of Canada
 Council for Yukon Indians
 Craig, Neil A., North York, Ontario
 Criminal Lawyers Association of Ontario
 Criminal Trial Lawyers Association of Edmonton
 Czerny, Robert E., Ottawa, Ontario
 Darbyshire, Doris, Edmonton, Alberta
 Defence Lawyers Association of Montréal

Devereux, Gene J., Moncton, New Brunswick
 Diedrich, Bernard, South Burnaby, British Columbia
 Dixon, Bert, Dartmouth, Nova Scotia
 Doob, Anthony, Toronto, Ontario
 Duguid, Steve, Burnaby, British Columbia
 Dyck, Diane A., Kingston, Ontario
 Edmonton Penitentiary Lifers Group
 Elizabeth Fry Society (Sudbury Branch)
 Elizabeth Fry Society of Greater Montreal
 Elizabeth Fry Society of Halifax
 Elizabeth Fry Society of Kingston
 Elizabeth Fry Society of Saskatchewan
 Établissement Carcéral Leclerc Groupe Vie-Plus
 Exodus Link Corporation
 Fattah, Ezzat A., Burnaby, British Columbia
 Forst, Marc, Kingston, Ontario
 Fraser Correctional Resources Society
 Freisting, Edwin A., Prince Albert, Saskatchewan
 Frontier College
 Fuller, Barbara, Halifax, Nova Scotia
 Gabriel Dumont Institute of Native Studies
 Geltman, Harold, Montréal, Quebec
 Goyer, Georges A., Vancouver, British Columbia
 Grant MacEwan Community College
 Greenland, Cyril, Toronto, Ontario
 Gupta, Prem, Guelph, Ontario
 Gustafson, Dave, Langley, British Columbia
 Gutwillig, M.M., Montréal, Quebec
 HELP Program
 Hall, John E., Vancouver, British Columbia
 Hartnagel, Tim, Edmonton, Alberta
 Hatt, Ken, Ottawa, Ontario
 High Park Homeowners & Residents Association
 Hogarth, John, Vancouver, British Columbia
 Howe, Brian, Halifax, Nova Scotia
 Howell, Stephen D., Vancouver, British Columbia

Hudon, Robert, Donnacona, Quebec
 Hudson, Joe, Edmonton, Alberta
 Hurst, Sid, Windsor, Ontario
 Husk, Gordon, St. John's, Newfoundland
 Hyde, G.B., Tiverton, Ontario
 International Halfway House Association
 Irvine, A.G., Nepean, Ontario
 Jacobson, Walter Garry, Campbellford, Ontario
 Jaczyk, Mark, Montréal, Quebec
 Janes, Randy, St. John's, Newfoundland
 Jobson, Keith, Victoria, British Columbia
 John Howard Society of Alberta
 John Howard Society of British Columbia
 John Howard Society of Canada
 John Howard Society, Collins Bay Chapter
 John Howard Society of Kingston and District
 John Howard Society of Manitoba
 John Howard Society of Newfoundland
 John Howard Society of Nova Scotia
 John Howard Society of Ontario
 John Howard Society of Ottawa
 Kelowna Secondary School (Communications 12 Class)
 Kingston Penitentiary Lifers Program
 Kinsella, Allan M., Campbellford, Ontario
 Lapierre, Laurier, Britannia, British Columbia
 Lapointe, Gabriel, Montréal, Quebec
 Laren House Society
 Law Reform Commission of Canada
 Law Society of Northwest Territories
 Leask, Peter, Vancouver, British Columbia
 Lehnert, John H., Westmount, Quebec
 Lilley, Brian, Innisfail, Alberta
 Lindsey-Peck, Patricia, Ottawa, Ontario
 Lingley, Robert M., Campbellford, Ontario
 Lockie, Janie, Toronto, Ontario
 Lynn, George W., Moffat, Ontario

MacNeil, Malcolm H., Fredericton, New Brunswick
 Maison d'accueil pour femmes (Le Mitan)
 Mallette, Beverley D., Palgrave, Ontario
 Maltby, Clifford David, Kingston, Ontario
 Man to Man (M2)/Woman to Woman (W2) (Alberta)
 Man to Man (M2)/Woman to Woman (W2) (B.C.)
 Man to Man (M2)/Woman to Woman (W2) (Ontario)
 Manitoba Crown Attorneys Association
 Marshall, W.L., Kingston, Ontario
 Martin, Gerald, Edmonton, Alberta
 Matsqui Institution Prisoner's Justice Initiative
 McMurtry, Peter A., Toronto, Ontario
 Mediation Services
 Mennonite Central Committee (Canada)
 Mennonite Central Committee (Manitoba)
 Metro Action Committee on Public Violence Against Women and Children
 Mid-Island Sexual Assault Centre
 Mohr, J.W., Gananoque, Ontario
 Mohr, Renate, Ottawa, Ontario
 Morse, Bradford, Ottawa, Ontario
 Morris, Ruth, Toronto, Ontario
 Morton, Frank, Guelph, Ontario
 Mothers Against Abduction and Murder
 Mothers Against Drunk Driving
 National Associations Active in Criminal Justice
 National Council of Women
 National Parole Board
 Native Alliance of Quebec
 Native Clan Organization of Manitoba
 Native Council of Canada
 Native Counselling Services of Alberta
 Native Justice Coalition
 Nelson, Eleanor, Wallace, Nova Scotia
 New Brunswick Probation Officers' Association
 Niagara Citizens' Advisory Committee
 Noble, George, Fredericton, New Brunswick

Northorp, Bruce L., Burnaby, British Columbia
 O'Berton, William, Saskatoon, Saskatchewan
 Office des droits des détenues
 Olson, Clifford Robert, Kingston, Ontario
 Olson, Margaret, St. Albert, Alberta
 Ontario Native Council on Justice
 Operation Springboard
 Ottawa Rape Crisis Centre
 Pappas, Steven, Ottawa, Ontario
 Pease, Ken, Saskatoon, Saskatchewan
 Peck, Richard, Vancouver, British Columbia
 People to Reduce Impaired Driving Everywhere
 Poole, Dianne, Toronto, Ontario
 Prince, G., Renous, New Brunswick
 Prison Arts Foundation
 Prison Fellowship Canada
 Prison for Women Institution Inmate Committee
 Prisoners' Rights Group
 Provincial Advisory Committee on the Status of Women (Newfoundland)
 Quaker Committee on Jails and Justice
 Quinsey, Vernon L., Penetanguishene, Ontario
 Ray, A.R., Gloucester, Ontario
 Reddecliff, Wes, Campbellford, Ontario
 Regional Psychiatric Centre (Prairies)
 Reid, Barbara E., Eastern Passage, Nova Scotia
 Rempel, Melita, Winnipeg, Manitoba
 Richmond, Guy, Port Coquitlam, British Columbia
 Roberts, Julian, Ottawa, Ontario
 Rockwood Institution Inmate Welfare Committee
 Rogers, Brian J., Baie D'Urfé, Montreal
 Ruby, Clayton C., Toronto, Ontario
 Ruygrok, Gerry, Ottawa, Ontario
 Saddle Lake First Nations
 Salvation Army
 Saskatchewan Action Committee Status of Women
 Segger, Tim, Abbotsford, British Columbia

Seventh Step Society of Canada
Skinner, James, Toronto, Ontario
Smith, Judith, Victoria, British Columbia
Société de Criminologie de Québec
Solicitor General for the Province of Nova Scotia
Solicitor General of Canada
Sorochan, Don, Vancouver, British Columbia
St. Leonard's Society of Canada
St. Leonard's Society of Halifax-Dartmouth
Summers, Gordon K., Innisfail, Alberta
Sutherland, Neil, Vancouver, British Columbia
Tatum, J.B., Victoria, British Columbia
Tavares, Anibal C., Montréal, Quebec
Tearman Society for Battered Women
Teed, David, Kingston, Ontario
Teed, Eric L., Saint John, New Brunswick
Tilson, Patricia, Scarborough, Ontario
Union of Solicitor General Employees
Vandor, L.A., Toronto, Ontario
Viau, Louise, Montréal, Quebec
Victims of Violence
Waller, Irvin, Ottawa, Ontario
Wittman, Dennis, Batavia, New York
Wormith, J.S., Burritts Rapids, Ontario

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 99(2), the Committee requests that the Government table a comprehensive response to the Report within one hundred and fifty (150) days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Solicitor General (*Issues Nos. 23 to 26, 28 to 30, 32 to 48, 50 to 57, 60 to 62, 64 and 65 which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

DAVID DAUBNEY

Chairman

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, AUGUST 16, 1988

(111)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met *in camera* at 9:35 o'clock a.m. this day, in Room 307 W.B., the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Bill Domm, Robert Horner and Jim Jepson.

Acting Member present: Girve Fretz for Rob Nicholson.

In attendance: From the Library of Parliament: Bill Bartlett, Marlene Koehler and Philip Rosen, Research Officers.

The Committee resumed consideration of a report to the House of Commons on sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

At 11:30 a.m., the sitting was suspended.

At 12:15 p.m., the sitting resumed.

At 1:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING

(112)

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met *in camera* at 3:40 o'clock p.m. this day, in Room 307 W.B., the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Bill Domm, Jim Jepson and Rob Nicholson.

In attendance: From the Library of Parliament: Bill Bartlett, Marlene Koehler and Philip Rosen, Research Officers.

The Committee resumed consideration of a report to the House of Commons on sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

At 5:55 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, AUGUST 17, 1988

(113)

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met *in camera* at 3:40 o'clock p.m. this day, in Room 307 W.B., the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Bill Domm, Robert Horner, Jim Jepson and Rob Nicholson.

Acting Member present: Joe Price for Allan Lawrence.

In attendance: From the Library of Parliament: Bill Bartlett, Marlene Koehler and Philip Rosen, Research Officers.

The Committee resumed consideration of a report to the House of Commons on sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

It was agreed,—That the draft report, as amended, be adopted as the Committee's Sixth Report to the House and that the Chairman be authorized to make such editorial changes as may be necessary without changing the substance of the draft report and that the Chairman be instructed to present the said report to the House; and,

—that, in the event Parliament is dissolved prior to the presentation of the Committee's Report to the House, a copy of the Committee's Working Paper on sentencing, conditional release and related aspects of corrections be made an Appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence; and that 5,000 copies of the said issue be printed.

It was agreed,—That, pursuant to Standing Order 99(2), the Committee request that the Government table, within 150 days, a comprehensive response to its Sixth Report.

It was agreed,—That, the Committee cause to be printed 5,000 copies of its Sixth Report to the House in tumble bilingual format with a distinctive cover.

At 5:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Luke Morton
Clerk of the Committee



CANADA

DES RESPONSABILITÉS À ASSUMER

**Rapport du Comité permanent de la
justice et du solliciteur général
sur la détermination de la peine,
la mise en liberté sous condition
et d'autres aspects du système
correctionnel**

**Président
DAVID DAUBNEY, député,**

Août 1988

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 65

Le mardi 16 août 1988

Le mercredi 17 août 1988

Président: David Daubney

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 65

Tuesday, August 16, 1988

Wednesday, August 17, 1988

Chairman: David Daubney

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent de la*

Justice et du Solliciteur général

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

Justice and Solicitor General

CONCERNANT:

Conformément à son mandat en vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude de la détermination de la peine, de la mise en liberté sous condition et des aspects connexes du système correctionnel

Y COMPRIS:

Le Sixième Rapport à la Chambre

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system

INCLUDING:

The Sixth Report to the House

**Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987-1988**

**Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87-88**

**COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU
SOLLCITEUR GÉNÉRAL**

Président: David Daubney

Vice-président: Rob Nicholson

Membres

Bill Domm
Robert Horner
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Luke Morton

**STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND
SOLICITOR GENERAL**

Chairman: David Daubney

Vice-Chairman: Rob Nicholson

Members

Bill Domm
Robert Horner
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Luke Morton

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

(Membres et substituts ayant participé à la détermination de la peine, la mise en liberté
sous condition et d'autres aspects du système correctionnel)



David Daubney
Progressiste conservateur
Ottawa-Ouest (Ont.)
PRÉSIDENT



Bill Domm
Progressiste conservateur
Peterborough (Ont.)



Robert Horner
Progressiste conservateur
Mississauga-Nord (Ont.)



Jim Jepson
Progressiste conservateur
London-Est (Ont.)



L'hon. Robert Kaplan
Libéral
York-Centre (Ont.)



L'hon. Allan Lawrence
Progressiste conservateur
Durham—Northumberland (Ont.)



Rob Nicholson
Progressiste conservateur
Niagara Falls (Ont.)
VICE-PRÉSIDENT



John V. Nunziata
Libéral
York-Sud—Weston (Ont.)



Alan Redway
Progressiste conservateur
York-Est (Ont.)



Svend J. Robinson
Néo-démocrate
Burnaby, (B.C.)

P E R S O N N E L

Direction des comités

Luke Morton, greffier du Comité
Claudette St-Pierre, secrétaire

Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement

Attachés de recherche :

Marlene Koehler
Philip Rosen

Adjoints :

Habib Massoud
Nicole Saint-Denis

Réviseurs

Georges Röyer
Eunice Thorne

Graphisme

Tom Littlemore

Service central de soutien et des publications

Rachel Brassard
Francine Lamarre

Bureau des traductions, Secrétariat d'État

Agents de liaison avec les ministères

Brendan Reynolds, Commission nationale des libérations
conditionnelles
Julian Roberts, ministère de la Justice
Moe Royer; Alan Sierolawski, Service correctionnel du Canada
Bill Wilson, ministère du Solliciteur général (Secrétariat)

**LE COMITÉ PERMANENT
DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL**

a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 96(2) du Règlement et à son mandat daté du 3 novembre 1987, votre Comité a entendu des témoignages et a effectué une étude de la détermination de la peine, de la mise en liberté sous condition et d'autres aspects connexes du système correctionnel. Il a adopté le présent rapport et prie le gouvernement d'envisager la mise en application des recommandations qu'il contient.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CHAPITRE I — INTRODUCTION	
A. Contexte	1
B. Définition des questions	2
C. Structure du rapport	8
CHAPITRE II — L'ATTITUDE DU PUBLIC	
A. La sévérité des peines	9
B. Le degré de connaissance de la criminalité	10
C. Le recours à l'incarcération	10
D. Les sources d'information concernant la détermination de la peine	11
E. Conclusion - les conséquences quant aux mesures à prendre	12
CHAPITRE III - LES BESOINS ET L'INTÉRÊT DE LA VICTIME	
A. Thèses des victimologues canadiens	15
1. L'intérêt de la victime	15
2. La déclaration de la victime	17
a. Aux États-Unis	18
b. En France	19
c. Une approche en matière de déclaration de la victime	19
3. Les recommandations faites à la Commission sur la détermination de la peine au sujet du rôle de la victime dans la détermination de la peine et les processus connexes	21
4. Les approches en matière de prévention du crime	22
B. La situation actuelle au Canada - Le projet de loi C-89	23
C. La réponse du Comité	25
1. Le projet de loi C-89	25
2. L'information des victimes	26
3. Utiliser au maximum la déclaration de la victime	29
a. Aux moments du plaidoyer et de la détermination de la peine	29
b. Utilisation de la déclaration de la victime (et des autres renseignements relatifs à la détermination de la peine) par les autorités correctionnelles	31
CHAPITRE IV — LES DERNIERS DÉVELOPPEMENTS DE LA RÉFORME DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE AU CANADA	
A. Le rapport Ouimet	33
B. Le rapport Hugessen	35
C. Le rapport Goldenberg	36
D. Le rapport de la Commission de réforme du droit du Canada	37
E. La révision du droit pénal	40
1. Le droit pénal dans la société canadienne	40
2. Le projet de loi C-19 et l'énoncé de politique sur la détermination de la peine qui l'accompagne	42
3. La Commission canadienne sur la détermination de la peine	44
4. La concertation aux ministères de la Justice et du Solliciteur général	46

CHAPITRE V — LA RECHERCHE D'UN OBJECTIF DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE QUI FASSE L'OBJET D'UN CONSENSUS

A. Protection de la société	50
B. La responsabilité du contrevenant par opposition à la punition	52
C. Dédommagement des victimes	54
D. Neutralisation et dénonciation	55
E. Solutions autres que l'emprisonnement	56
F. «La réadaptation» des contrevenants	58
G. Promouvoir le respect du droit et en assurer la suprématie	60
H. Propositions de la Commission sur la détermination de la peine	60
I. Résumé de l'avis du Comité	61

CHAPITRE VI — LA RÉFORME DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE — LIGNES DIRECTRICES EN MATIÈRE DE DÉTERMINATION DE LA PEINE — PEINES MINIMALES ET PEINES MAXIMALES

A. Contexte	65
1. La violence — Réalité et perception de la réalité	65
2. La méfiance du public envers la justice pénale	66
B. Les lignes directrices en matière de détermination de la peine	66
C. Peines minimales	75
D. Peines maximales	79

CHAPITRE VII — RÉFORMER LA SENTENCE — MESURES SENTENCIELLES ET SANCTIONS INTERMÉDIAIRES

A. Les buts et l'échec de l'incarcération	81
B. Solutions de rechange et sanctions intermédiaires	81
1. Ordonnances de service communautaire	85
a. Perspective historique	85
b. Qu'est-ce que le service communautaire?	85
c. Avantages des ordonnances de service communautaire	86
d. Rapport entre le service communautaire et les buts de la sentence	87
e. Préoccupations	88
i. Fondement législatif des ordonnances de service communautaire dans diverses juridictions	88
ii. Nombre maximal d'heures de services communautaires	89
iii. Disparité	89
iv. Évaluation et exclusion de certains délinquants	90
v. Solution de rechange à l'incarcération et «élargissement du filet»	91
vi. Évaluation	93
2. Programmes de solutions de rechange	94
a. L'expérience canadienne	94
b. L'expérience américaine	96
c. Opinion du Comité et recommandations	97
3. Programmes de réconciliation entre la victime et le délinquant	98
a. Généralités	98
i. Qu'est-ce que la réconciliation entre la victime et le délinquant?	98
ii. Fonctionnement	99

iii.	Avantages des programmes de réconciliation	99
iv.	Évaluation des programmes de médiation et autres programmes de réconciliation	101
b.	Médiation postérieure à la condamnation — Programme de l'Oklahoma ..	102
c.	Le régime de Genessee pour faire face à la violence	103
d.	Opinion et recommandation du Comité	106
4.	Dédommagement	107
a.	Le droit canadien	108
b.	Le dédommagement combiné à des programmes de réconciliation de la victime et du délinquant	109
c.	Exécution	110
d.	Recommandations du Comité	110
5.	Relèvement de la qualité des services de probation	111
a.	Qu'est-ce que la probation?	112
b.	La probation combinée à l'absolution sous condition et à la condamnation avec sursis	114
c.	Exécution de l'ordonnance de probation	115
d.	Conditions et services spéciaux liés à la probation	115
i.	Programmes pour alcooliques et toxicomanes	116
ii.	Ordonnances relatives à l'emploi	116
iii.	Orientation personnelle et préparation à la vie active	117
iv.	Services d'orientation à l'intention des voleurs à l'étalage	117
v.	Traitement des agresseurs	118
vi.	Centres à fréquentation obligatoire (soirée ou fin de semaine)	119
vii.	Foyers de probation et centres résidentiels communautaires	121
e.	Surveillance intensive en matière de probation	123
i.	Le programme de la Georgie	124
ii.	Le modèle suédois	126
iii.	Propositions canadiennes	127
6.	Assignation à domicile et surveillance électronique	130
7.	Solutions de rechange permettant d'écourter ou de réaménager la période d'incarcération — Peine d'emprisonnement périodique, discontinue ou de week-end	133
8.	Amendes	135
C.	Recommandations générales du Comité	136
CHAPITRE VIII — FORMES ACTUELLES DE MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION		
A.	Introduction	143
B.	Formes de mise en liberté sous condition	143
1.	Absence temporaire	144
a.	Détenus de pénitenciers fédéraux	144
b.	Détenus de prisons provinciales	145
2.	Libération conditionnelle	146
a.	Libération conditionnelle de jour	146
b.	Libération conditionnelle totale	147
i.	Règles générales	147

ii. Catégories spéciales d'infractions et de délinquants	148
iii. Libération conditionnelle par exception	149
3. Libération sous surveillance obligatoire	150
a. Règles générales	150
b. Ordonnances de maintien en détention, conditions d'hébergement et octroi unique de la libération sous surveillance obligatoire (projet de loi C-67)	151
4. Modalités obligatoires de la mise en liberté	153
C. Mise en liberté inconditionnelle	155
CHAPITRE IX — LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION AU CANADA DE SES ORIGINES À NOS JOURS	
A. Les origines	157
B. Propositions de réforme et évolution depuis 1969	158
1. Le rapport Ouimet	158
2. Le rapport Hugessen	160
3. Le rapport Goldenberg	162
4. Le rapport de la Commission de réforme du droit	163
5. Mesures législatives sur l'ordre et la sécurité publics	164
6. Le groupe de travail Nielsen	165
7. Les projets de loi C-67 et C-68	166
8. La Commission canadienne sur la détermination de la peine	166
9. La révision du droit correctionnel	167
10. Les propositions du Solliciteur général du mois de juin 1988	167
CHAPITRE X — LA MISE EN LIBERTÉ	
A. Compétence des commissions de libération conditionnelle	169
1. La Commission nationale des libérations conditionnelles	169
a. Organisation	169
b. Composition	169
2. Commissions provinciales de libération conditionnelle	170
B. Processus fédéraux de mise en liberté et de cessation	170
1. Obligations de la Commission nationale des libérations conditionnelles	170
2. Obligations du Service correctionnel du Canada	171
a. Programmes	171
b. Préparation du dossier	172
c. Surveillance des détenus mis en liberté	172
3. Étude du dossier par la Commission nationale des libérations conditionnelles	172
4. Audience	172
5. Prise de décision	173
a. Critères et évaluation du risque	173
i. Évaluations psychiatriques et psychologiques	177
ii. Évaluation du risque	178
b. Vote	179
c. Suspension ou révocation de la mise en liberté sous condition	180

d. Réexamen de la décision en cas de refus ou de révocation de la libération conditionnelle	181
e. Examen judiciaire des décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles	181
6. Rôle de l'agent de liberté conditionnelle	182
CHAPITRE XI — VERS DE MEILLEURES DÉCISIONS EN MATIÈRE DE LIBÉRATION	
A. Généralités	183
B. Nomination des commissaires	184
C. Formation des commissaires	186
D. Échange d'informations	187
E. Audiences publiques sur la libération conditionnelle	188
F. Les victimes et la Commission nationale des libérations conditionnelles	190
1. Prise en considération des renseignements fournis par la victime lors des audiences de la Commission	190
2. Participation de la victime à l'audience	191
G. Lien entre les Services correctionnels du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles	191
H. Évaluation du risque	192
1. Contexte	192
2. De la difficulté à prédire les actes de récidive avec violence	196
CHAPITRE XII — L'AVENIR DE LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION	
A. Introduction	205
B. Le maintien de la mise en liberté sous condition	205
C. Libération conditionnelle totale	208
1. Critères décisionnels	208
2. Admissibilité	209
3. Partie de la peine réellement purgée	210
4. La libération conditionnelle: un privilège	211
D. Libération conditionnelle de jour	212
E. Absence temporaire	214
F. Réduction méritée de peine	216
CHAPITRE XIII — SURVEILLANCE DES LIBÉRÉS CONDITIONNELS	
A. Les employés du Service correctionnel du Canada	219
1. Généralités	219
2. Le nombre de cas	220
3. Possibilités de formation	221
B. Les employés des agences privées	221
C. Les maisons de transition	222
1. Généralités	222
2. Critères concernant les maisons de transition	222
3. La participation de la collectivité	223
4. Catégories particulières de délinquants	224

5. Programmes	224
6. Les maisons de transition spécialisées	225
CHAPITRE XIV — APERÇU DES PROGRAMMES CORRECTIONNELS	
A. Généralités	227
B. Participation de la collectivité aux programmes	227
C. Les comités consultatifs de l'extérieur	228
D. Les groupes d'étude mis sur pied par le Commissaire	229
E. Ressources affectées au chapitre des programmes	230
F. Continuité des programmes	230
G. Programmes à long terme	231
H. Les délinquants sexuels	232
I. Groupes de détenus spéciaux	234
J. Observations finales	234
CHAPITRE XV — LES DÉLINQUANTS AUTOCHTONES	
A. Aperçu	237
B. Détermination de la peine	237
C. Programmes offerts dans les établissements	238
D. Mise en liberté sous condition	240
E. Participation de la collectivité autochtone	243
CHAPITRE XVI — LES FEMMES AYANT DES DÉMÊLÉS AVEC LA JUSTICE	
A. Le contexte	245
1. Les femmes et la criminalité	245
a. Infractions dont sont accusées les femmes et pour lesquelles elles sont incarcérées	245
i. Accusations - Données nationales	245
ii. Admissions dans des établissements provinciaux ou territoriaux à la suite de condamnations	246
iii. Admissions dans les pénitenciers	246
b. Données soumises au Comité au sujet des délinquantes de la Saskatchewan	247
i. Profil de la population de Pine Grove, en juin 1986	247
ii. Caractéristiques des détenues du <i>Pine Grove Correctional Centre</i>	248
2. Nécessité d'entreprendre des recherches	249
B. Les sanctions communautaires	250
1. Les travaux compensatoires et le service communautaire	251
2. Modèles de formation scolaire, de traitement et d'entraide	252
a. Le vol à l'étalage	252
b. Toxicomanies et abus sexuel	253
c. Adaptation au travail et aptitude au travail	254
3. Participation de la collectivité aux sanctions communautaires	255
C. Les maisons de transition	256
D. Les prisons pour délinquantes	259
1. Répartition et taille des prisons des femmes	259
2. Classification des délinquantes	259

3. Les programmes au sein des prisons	261
a. Préoccupations générales	261
b. Planification de la mise en liberté	263
i. Services et programmes de planification de la mise en liberté	263
ii. Travail parental	264
c. Les femmes autochtones	264
i. Contexte	264
ii. Conséquences générales sur les programmes	265
iii. Planification de la mise en liberté	265
d. Problèmes particuliers reliés à la fermeture possible de la Prison des femmes et aux Ententes fédérales-provinciales d'échange de service	266
i. Éducation	266
ii. Travail	266
iii. Visites de la famille	266
iv. Autres programmes	267
v. Que peut-on faire?	267
CHAPITRE XVII — CONCLUSION	271
ANNEXE A : LISTE DES RECOMMANDATIONS	273
ANNEXE B : MANDAT	301
ANNEXE C : TÉMOINS	305
ANNEXE D : MÉMOIRES	321
DEMANDE DE RÉPONSE DE LA PART DU GOUVERNEMENT	329
PROCÈS-VERBAUX	331

CHAPITRE I

INTRODUCTION

A. Contexte

À la fin du printemps 87, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général a décidé d'étudier la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et des aspects connexes du système correctionnel. Il a pris cette décision à l'époque où le débat national sur la peine capitale tirait à sa fin. Au cours de ce débat, bon nombre des points soulevés à la Chambre des communes et dans l'ensemble du pays ont débordé le cadre de la peine capitale. On a pu constater que la confiance du public dans de nombreux aspects de notre justice pénale s'était gravement effritée ces dernières années. De nombreux Canadiens estiment désormais qu'ils ne sont pas pleinement protégés et que le crime échappe à tout contrôle. Le Comité estime que cette idée du public, qu'elle soit juste ou non, doit être examinée et qu'il faut aborder de front les questions soulevées. C'est donc en partie à cause de ce malaise du public que le Comité a entrepris la présente étude.

Trois faits survenus peu de temps avant que le Comité entame son examen ont servi de point de mire aux auteurs de l'étude. En juillet 85, Celia Ruygrok, surveillante de nuit dans un centre résidentiel communautaire d'Ottawa, a été assassinée par l'un des résidants qui, reconnu coupable d'un crime non capital, avait été placé en libération conditionnelle. Au printemps 1987, l'enquête du coroner sur ce meurtre a énoncé un certain nombre de conclusions et de recommandations concernant la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition, ainsi que la coordination et les échanges d'information entre les différentes composantes de la justice pénale. Ces recommandations ont été reprises en grande partie par le groupe de travail chargé de conseiller le Solliciteur général sur les conséquences à tirer de l'enquête sur l'affaire Ruygrok. À la même époque, la Commission canadienne sur la détermination de la peine a publié son rapport, après plusieurs années d'études et de consultations intensives. Peu de temps après, le groupe chargé de la révision du droit correctionnel a publié un document de travail sur la mise en liberté sous condition.

Le mandat du Comité¹ adopté à l'automne 87, fait donc directement référence à ces trois événements qui devaient orienter, sans le limiter, l'examen que le Comité mènerait sur la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et certains aspects connexes du système correctionnel.

Le Comité a reçu des centaines de mémoires et avis de nombreux membres du public et de représentants de tous les intervenants du système de justice pénale. Il a en outre entendu des avocats, des détenus, des victimes, des spécialistes, des agents des libérations conditionnelles, des syndicats, des employés d'établissements correctionnels, des juges, des particuliers, des professeurs et bien d'autres². Il a tenu des audiences publiques ainsi que des séances à huis clos à Ottawa et dans divers coins du pays. Il a visité des établissements correctionnels et rencontré des personnes qui oeuvrent dans le domaine de la mise en liberté sous condition. Les témoins ont abordé les questions soulevées dans le mandat du Comité, mais ils ont aussi parfois débordé largement ce cadre et communiqué d'autres idées et expériences.

Plusieurs témoins ont inspiré le travail du Comité. Ainsi, Gerald Ruygrok, le père de la surveillante assassinée à Ottawa, a montré comment l'on pouvait surmonter une tragédie personnelle dignement et en s'engageant comme bénévole dans le système de justice pénale (il se trouve, par coïncidence, qu'un autre témoin, une femme dont le mari a été assassiné, est aussi bénévole en milieu correctionnel). Ensuite, Andrejs Berzins, c.r., le procureur de la couronne qui a mené l'enquête Ruygrok, a mis le Comité en garde contre les apparences, et l'a vivement incité à aller au-delà des généralités et à consulter ceux qui, dans le domaine de la justice criminelle, peuvent dire ce qui se passe vraiment tous les jours, c'est-à-dire ceux qui travaillent sur la ligne de front. Touché par l'exemple de Gerald Ruygrok ainsi que par la douleur de toutes les victimes qui ont comparu devant lui, le Comité a suivi de près les recommandations du procureur de la Couronne.

B. Définition des questions

Les questions que le Comité a décidé d'examiner sont difficiles, complexes et interdépendantes. Elles sont difficiles dans la mesure où elles touchent à des conceptions de base. Le but de la détermination de la peine devrait-il être d'imposer un châtiment à celui qui enfreint les règles ou les normes fondamentales? Devrait-il être de favoriser la réadaptation des délinquants? Devrait-il s'inspirer du principe du juste dû? Comment les besoins et les intérêts des victimes devraient-ils être pris en considération? En

présument que l'on puisse s'entendre sur ces conceptions de base, il reste à déterminer comment les traduire concrètement, dans la vie de tous les jours. Par l'incarcération? Par l'imposition d'ordonnances de travail communautaire? Par le traitement? Par l'indemnisation des victimes?

Dans l'examen de ces questions générales de conception et des questions particulières qui en découlent, l'un des principaux problèmes à aborder de front est le degré d'inquiétude du public, inquiétude qui se transforme parfois en crainte et en panique. L'indignation manifestée cette année permet de comprendre jusqu'à quel point les échecs de la justice pénale inspirent de la crainte à de nombreux Canadiens : à Toronto, Melvin Stanton, un détenu dont la fin de la peine approchait, avait été autorisé à faire, sans escorte, un séjour temporaire dans une maison de transition et il a brutalement violé et assassiné Tema Conter; à Brampton, en Ontario, un autre délinquant ayant des antécédents psychiatriques et criminels caractérisés par le recours à la violence, a été accusé du meurtre de Christopher Stephenson, âgé de 11 ans; en Colombie-Britannique, un individu condamné à perpétuité, qui avait obtenu une libération conditionnelle, s'est suicidé après avoir tué sa femme, sa fille et l'ami de cette dernière.

En matière de criminalité, de nombreux Canadiens tirent leur information en grande partie de sources américaines, alors que nos taux de criminalité et de violence sont moins élevés qu'aux États-Unis. Avant les événements évoqués ci-dessus, on aurait pu prétendre que la crainte des Canadiens face à la criminalité était une réaction excessive à l'envahissement des médias américains, ou qu'elle résultait du fait que les médias ne diffusent que des reportages inexacts et incomplets sur la justice pénale et qu'ils tendent à insister sur les crimes violents spectaculaires et sur les peines trop clémentes. Enfin, on peut encore minimiser la peur du public en disant que les Canadiens ne connaissent pas la justice pénale et n'en comprennent pas les rouages. D'après de récentes recherches, plus les Canadiens en savent sur une affaire, plus ils sont susceptibles de proposer une peine semblable à celle que le juge prononcera effectivement.

On a beau minimiser les craintes du public, on ne les fait pas disparaître pour autant. La confiance en la justice pénale est actuellement très incertaine. Toute réforme de la justice pénale, qu'elle concerne la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition ou d'autres aspects connexes du système correctionnel doit prendre en considération les idées du public et viser à rétablir la confiance des Canadiens en l'efficacité de la justice pénale. Le défi à relever consiste donc à saisir la situation

canadienne telle qu'elle est véritablement ainsi que les idées que s'en font les Canadiens.

Le Comité est convaincu qu'il faut expliquer la justice pénale aux Canadiens par des programmes d'information publique, et que la collectivité doit être amenée à y jouer un rôle et doit avoir l'occasion de s'y engager davantage à tous les niveaux. Les réformes doivent pallier les vraies faiblesses, notamment les préoccupations du public et son manque de confiance envers le système.

D'après le Comité, il y aurait plusieurs points de convergence de l'opinion publique au sujet de la *justice pénale*. Premièrement, tout le monde reconnaît que la protection de la société doit être un objectif de la justice pénale. Les désaccords apparaissent sur la manière d'atteindre cet objectif. Certains mettent l'accent sur une plus grande prévention du crime, d'autres sur des réformes de la détermination de la peine (moindre disparité entre les peines, imposition de peines plus longues) et d'autres encore, sur des solutions efficaces autres que l'incarcération (aussi bien à l'étape de la détermination de la peine qu'à celle de la libération), etc. Tous s'entendent sur le principe de la protection de la société, mais il y a de nombreuses façons de l'assurer.

Un autre point de convergence concerne la notion de responsabilité du délinquant, c'est-à-dire que si l'on enfreint la loi, on doit en assumer la responsabilité. Les opinions divergent par contre sur la façon de faire assumer au délinquant la responsabilité de sa conduite : châtement plus ou moins sévère, restitution et indemnisation de la victime, réconciliation entre le délinquant, d'une part, et la victime et la société, d'autre part, ou possibilités de réadaptation. Encore une fois, tout le monde s'entend pour considérer qu'il faut faire assumer la responsabilité de ses actes au délinquant, mais il peut y avoir de nombreux moyens d'y parvenir.

On remarque également un consensus sur le principe des solutions autres que l'incarcération pour les délits sans recours à la violence ou pour les délinquants non violents. Les divergences d'opinion n'apparaissent que lorsque l'on cherche à déterminer qui sont les délinquants non violents et comment réduire le plus possible les risques de récidive.

Les points de divergence s'accroissent quand on passe du général au particulier. Au sujet de la détermination de la peine par exemple, on pourrait poser un certain nombre de questions. Les peines sont-elles trop

disparates? Ces disparités sont-elles nécessairement une mauvaise chose? Les possibilités de mise en liberté sous condition et de remise de peine influent-elles négativement sur les sentences? L'existence de ces possibilités est-elle souhaitable? Faudrait-il que la peine purgée corresponde davantage à la peine imposée (c'est-à-dire qu'il soit impossible d'obtenir une mise en liberté sous condition dans les premières années)? Y a-t-il suffisamment de solutions autres que l'emprisonnement qui soient efficaces? Devrions-nous adopter des lignes directrices régissant la détermination de la peine? Dans l'affirmative, le juge devrait-il obligatoirement en tenir compte, ou pourrait-il seulement s'en inspirer, ou procéder par présomption? Quels types de facteurs aggravants et atténuants faudrait-il prévoir? Quelle serait l'incidence de ces lignes directrices sur la justice pénale et le système correctionnel? Comment faire en sorte que les victimes et les membres du public se sentent davantage concernés par la détermination de la peine?

La réflexion sur la mise en liberté sous condition soulève d'autres questions. Devrait-elle être conservée sous l'une ou l'ensemble de ses formes? Peut-on évaluer avec précision les risques de récidive, notamment chez les délinquants les plus susceptibles de commettre un acte violent? Y a-t-il effectivement réinsertion du délinquant dans la société? Certains types de délinquants devraient-ils être exclus des mises en liberté sous condition anticipées? Les détenus sont-ils bien préparés à la mise en liberté sous condition? Les façons de déterminer qui a droit à une mise en liberté sous condition sont-elles efficaces et justes? Le public a-t-il confiance dans la manière dont fonctionne actuellement la mise en liberté sous condition et la comprend-il? Quel est le rôle des maisons de transition dans le système des mises en liberté sous condition? La participation de la collectivité est-elle suffisante? Y a-t-il des types de délinquants qui ne devraient pas être envoyés dans une maison de transition? Dans l'affirmative, comment faire en sorte qu'au bout du compte, ils soient réintégrés dans la société de manière sûre?

Un certain nombre d'autres questions sous-tendent celles qui précèdent. Comment améliorer la participation des victimes à la détermination de la peine et à la mise en liberté sous condition? Dans le système de justice pénale, la formation du personnel et l'évaluation des programmes sont-elles suffisantes? Les diverses composantes de la justice pénale sont-elles bien imbriquées ou y a-t-il des lacunes à combler? Comment les Canadiens pourraient-ils prendre part davantage à tous les aspects de la justice pénale?

Voilà quelques-unes des nombreuses questions sur lesquelles les avis sont très partagés et auxquelles le Comité s'est efforcé de répondre. Il n'a pas trouvé de réponse complète à toutes les questions, mais il a indiqué dans son rapport la voie à suivre pour parvenir à des conclusions positives. Le Comité espère que ses recommandations, si elles sont acceptées et mises en application par le gouvernement, permettront d'améliorer la détermination de la peine et la mise en liberté sous condition et prouveront aux Canadiens que les divers éléments de la justice pénale favorisent la sécurité publique.

Le Comité a adopté les principes suivants comme fondement de ses recommandations :

- 1) La collectivité doit mieux comprendre tous les maillons de la chaîne que constituent la détermination de la peine, le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, et elle doit participer davantage à toutes les étapes de ce processus.**
- 2) Les autorités responsables de la détermination de la peine, du système correctionnel et de la mise en liberté sous condition doivent rendre compte à la collectivité de ce qu'elles répondent aux véritables besoins et intérêts des victimes, des délinquants et de la société.**
- 3) La réparation et la réconciliation devraient être intégrées à la détermination de la peine, au système correctionnel et à la mise en liberté sous condition : un tort a été causé et devra être réparé (la victime doit être indemnisée) et la plupart des délinquants seront (au bout du compte) réintégrés dans la société.**
- 4) Les autorités responsables de la détermination de la peine, du système correctionnel et de la mise en liberté sous condition doivent offrir aux délinquants des occasions d'assumer la responsabilité de leur conduite criminelle et de ses conséquences, et de démontrer qu'ils le font.**
- 5) Pour que les victimes puissent participer de manière plus constructive à la justice pénale, il faut leur accorder :**

- a) pleinement accès à l'information sur toutes les étapes du processus;
 - b) des occasions de participer à la prise de certaines décisions de la justice pénale; et
 - c) des occasions d'intervenir à certaines étapes du processus correctionnel.
- 6) Il faut améliorer les services de formation générale et professionnelle, de traitement et d'assistance postpénale, et leur accorder davantage de ressources à toutes les étapes du processus, depuis la détermination de la peine jusqu'à la mise en liberté sous condition, pour faire en sorte que les délinquants soient bien réintégrés dans la société s'ils ne sont pas incarcérés, ou après leur libération.
- 7) La détermination de la peine et la mise en liberté sous condition doivent fonctionner au grand jour et de manière à contribuer à la protection de la société.
- 8) Pour que les disparités entre les peines ne soient pas injustifiées ni perçues comme telles, il faudrait structurer la détermination de la peine de façon que les facteurs aggravants ou atténuants soient pris en considération dans des cas précis et que le juge expose obligatoirement ses motifs dans tous les cas.
- 9) La peine d'emprisonnement ne devrait être imposée qu'avec modération; il faut recourir davantage aux travaux communautaires comme solution de rechange à l'incarcération s'il y a lieu, en particulier dans les cas où il n'y a pas de violence ni de récidive.
- 10) Il faudrait conserver la mise en liberté sous condition sous une forme quelconque et adopter des garanties suffisantes pour que ceux qui profitent de ce privilège le méritent et qu'ils ne représentent pas un danger excessif pour la société.
- 11) Tous les intervenants du système de justice pénale doivent mettre l'accent sur la sensibilisation du public.

C. Structure du rapport

Considérant que tous les éléments de la justice pénale doivent unir leurs efforts pour sensibiliser le public canadien au fonctionnement de la justice pénale et aux problèmes qu'elle doit résoudre, le Comité consacre son chapitre II à la façon dont les Canadiens perçoivent la détermination de la peine, ainsi qu'à certains sujets mal compris qui aggravent le manque de confiance envers la justice pénale. Au chapitre III, afin d'indiquer pourquoi la réforme de la justice pénale doit intervenir dans un contexte de renforcement du rôle de la victime et de la collectivité, le Comité évoque les besoins et les intérêts de la victime, trop longtemps négligés par la justice pénale.

Les chapitres IV à VII sont consacrés aux plus récentes propositions de réforme de la détermination de la peine au Canada; le Comité y formule ses propres propositions. Les chapitres VIII à X décrivent les formes actuelles de mise en liberté sous condition, examinent les dernières propositions de réforme et expliquent les modalités de la mise en liberté. Aux chapitres XI à XIII le Comité présente ses propositions de réforme de la mise en liberté sous condition. Aux chapitres XIV à XVI il énonce ses propositions de réforme du programme correctionnel, en insistant particulièrement sur les cas de délinquance chez les autochtones et chez les femmes.

Notes

1. Voir l'annexe B.
2. Une liste des témoins qui ont comparu devant le Comité figure à l'annexe C. L'annexe D présente la liste des mémoires adressés au Comité.

CHAPITRE II

L'ATTITUDE DU PUBLIC

Ces dernières années, on a noté une baisse de confiance du public envers la justice pénale en général, et en particulier envers la détermination de la peine, le secteur correctionnel et le régime de la mise en liberté sous condition. Dans son attitude à l'égard de la justice pénale, comme à l'égard d'autres aspects de la société canadienne, le public subit l'influence des médias omniprésents. Sa compréhension de la détermination de la peine et de la mise en liberté sous condition dépend en grande partie de l'image qu'en donnent les médias, car le citoyen moyen n'a pas régulièrement affaire à la justice pénale.

Dans toute démarche de réforme de la justice pénale, il est essentiel d'évaluer l'impact de la couverture médiatique et des autres sources d'information sur l'attitude du public. Lorsque cette attitude semble résulter d'une information inexacte ou incomplète, les stratégies de changement ne doivent pas se limiter à une réforme législative.

Le Comité a recueilli les témoignages de MM. Anthony Doob et Julian Roberts au sujet de l'étude qu'ils ont consacrée à l'attitude du public à partir de sondages Gallup réalisés en 1982, 1983, 1985 et 1986. Ils en sont venus à la conclusion que le point de vue des Canadiens sur la détermination de la peine n'est pas aussi bien arrêté qu'on pourrait le croire. De nombreux témoins ont cité cette étude, et le Comité la considère comme une étape importante de l'évolution des affaires publiques canadiennes dans le domaine de la justice pénale. On trouvera ci-dessous un résumé des résultats de l'étude et une analyse de ses conséquences quant aux mesures à prendre, qui seront suivies de la recommandation du Comité.

A. La sévérité des peines

La vaste majorité des Canadiens interrogés estimaient que les peines ne sont pas suffisamment sévères, en particulier dans les cas de crime sexuel violent et d'infraction de conduite en état d'ébriété. Pourtant, si presque aucune des personnes interrogées ne s'est dite d'avis que les peines étaient trop sévères de façon générale, près d'un cinquième des répondants ont jugé

les peines trop lourdes à l'endroit des autochtones, tandis que la moitié les jugeaient trop lourdes à l'endroit des Canadiens défavorisés. En outre, la plupart des répondants préféreraient que l'on consacre des fonds publics à la mise en place de sanctions autres que l'emprisonnement.

Ces contradictions apparentes peuvent s'expliquer de diverses façons. Les chercheurs en proposent deux : les motivations des partisans d'une plus grande sévérité dans les peines pourraient être superficielles, ou bien encore, les répondants ont pu avoir en tête des références tout à fait différentes lorsqu'ils ont répondu aux deux questions.

B. Le degré de connaissance de la criminalité

Il semble que la plupart des Canadiens se font de la criminalité une idée bien différente de la réalité. Près des trois quarts des Canadiens interrogés surestimaient considérablement l'incidence de la criminalité violente. De la même façon, ils surestimaient le risque de récidive chez les délinquants violents. En 1982, la plupart d'entre eux pensaient que les meurtres étaient plus nombreux depuis l'abolition de la peine capitale, ce qui n'est pas le cas. En outre, on a constaté que les Canadiens connaissaient mal les peines maximales prévues dans les lois, la nature des infractions assorties de peines minimales, ainsi que les véritables degrés de sévérité des peines imposées par les tribunaux. Finalement, ils pensaient que les commissions des libérations conditionnelles libéraient davantage de détenus qu'elles ne le font en réalité. Ainsi, on peut dire que les Canadiens se font une fausse idée de la criminalité, et donc contester leur désir de voir les tribunaux imposer des peines plus lourdes.

C. Le recours à l'incarcération

Ceux qui jugent les peines imposées trop clémentes ont davantage tendance à prendre comme référence les criminels violents ou les récidivistes que ceux qui, dans l'ensemble, jugent les peines appropriées ou trop sévères. Il semble qu'on trouve généralement la peine inadaptée à la gravité du crime commis.

Pour les infractions mineures, l'emprisonnement n'a pas été considéré comme une façon utile de protéger le public, alors que pour les infractions graves, une importante minorité de Canadiens a préconisé un recours plus systématique à l'emprisonnement. Quelques personnes ont approuvé le recours à l'emprisonnement lors d'une première condamnation pour

introduction par effraction, qui constitue la plus grave infraction contre les biens. Lorsqu'on proposait la formule de l'ordonnance de services communautaires aux personnes interrogées, la majorité d'entre elles la jugeaient préférable dans la plupart des cas à la probation, à l'amende ou à l'emprisonnement. (Ceux qui se disaient au départ favorables à l'emprisonnement avaient moins tendance que les autres à opter pour une sanction de nature réparatrice «dans la plupart des cas»; en revanche, ils s'opposaient rarement à son application.)

Doob et Roberts en sont venus à la conclusion que les points de vue des Canadiens quant à la sévérité des peines à infliger, du moins pour certains crimes, ne sont pas bien arrêtés. Tout en préconisant, dans leur réponse à une question, un recours plus fréquent à l'incarcération, les personnes interrogées se sont dites moins favorables à l'emprisonnement qu'à d'autres formes de peines lorsqu'elles répondaient à une autre question. En outre, la plupart des Canadiens ne misent pas exclusivement sur le processus de détermination de la peine pour résoudre les problèmes de criminalité (la moitié des personnes interrogées ont préconisé une réduction du chômage). Les personnes pour lesquelles les peines ne sont pas assez sévères avaient tendance à considérer les peines plus lourdes comme les sanctions les plus appropriées, mais à leur avis, ce n'était pas le meilleur moyen d'enrayer la criminalité.

D. Les sources d'information concernant la détermination de la peine

La grande majorité des Canadiens sont informés sur la détermination de la peine par les médias, en particulier par la télévision. Les bulletins d'information concernant une affaire en particulier semblent avoir davantage d'effets sur eux que les informations d'ordre statistique. La plupart des répondants se souvenaient d'une peine qui leur avait paru trop clémente — il s'agissait souvent d'un homicide ou d'une agression sexuelle.

Une étude de la Commission canadienne sur la détermination de la peine portant sur plus de 800 articles de journaux consacrés à des peines prononcées par des tribunaux a permis d'établir que plus de la moitié de ces articles concernaient des crimes violents, et qu'un quart d'entre eux concernaient des homicides. (Naturellement, ces crimes ne représentent qu'une modeste portion des infractions dont les tribunaux sont saisis.) Dans la plupart des cas, l'article n'indiquait pas les motifs de la détermination de

la peine, si bien que le lecteur ne pouvait pas facilement évaluer les motifs du juge.

Doob et Roberts ont constaté de grandes divergences d'opinions quant à la pertinence des peines prononcées, en fonction de la nature et de la portée des comptes rendus dont la personne interrogée avait pris connaissance à propos d'une audience particulière de détermination de la peine. Dans une étude, les répondants ont indiqué que la peine prononcée était trop clémentine en regard du compte rendu qu'avait donné le journal, tandis que d'autres l'ont trouvée trop sévère en regard des éléments de l'instruction qui leur avaient été communiqués. Les personnes dont la source d'information était l'article de journal manifestaient davantage de sévérité, tant à l'égard du délinquant que de l'infraction. Il semble donc que le public réagisse non seulement à la peine prononcée, mais également au contexte dans lequel elle est située.

E. Conclusion — les conséquences quant aux mesures à prendre

Les points de vue des Canadiens concernant la détermination de la peine sont complexes. Le citoyen semble réagir avec sévérité lorsqu'on lui pose une question simple concernant la détermination de la peine, en particulier pour les délinquants violents. Il répond de façon beaucoup plus nuancée quand on lui fournit davantage de renseignements et lorsqu'on l'interroge de façon plus pertinente sur la détermination de la peine.

Si les responsables politiques et les pouvoirs publics accordent à juste titre une grande attention à l'opinion publique, ils doivent se montrer particulièrement prudents dans le domaine de la justice pénale et se garder de prendre des décisions à partir d'une interprétation inadéquate ou incomplète de l'opinion publique. En définitive, pour que l'action des pouvoirs publics aille dans le bon sens et bénéficie d'un appui massif de la population, il faut que celle-ci soit bien informée.

Les lois et les usages concernant la détermination de la peine et la mise en liberté sous condition sont à la fois complexes et interdépendants. Quant aux bulletins de nouvelles, en particulier à la radio et à la télévision, ils sont par nature succincts. Les journalistes n'ont pas le temps de fournir des renseignements détaillés sur les délinquants ni sur les dispositions ou les usages qui leur ont été appliqués. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que les citoyens conçoivent mal le mode de fonctionnement de la justice pénale.

Recommandation n^o 1

Le Comité recommande à tous les intervenants fédéraux dans le domaine de la justice pénale, à savoir le ministère de la Justice, la GRC, le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Secrétariat du ministère du Solliciteur général du Canada, de s'efforcer en priorité d'informer les citoyens du mode de fonctionnement de la justice pénale, ainsi que des mythes et des réalités qui l'entourent,

- a) en utilisant efficacement leurs canaux habituels de communication (presse, radio, télévision et audiovisuel);**
- b) en se servant de leurs moyens financiers et de l'aide de bénévoles, afin que les citoyens participent davantage, au niveau local, à des activités susceptibles de leur faire mieux comprendre la réalité de la justice pénale.**

CHAPITRE III

LES BESOINS ET L'INTÉRÊT DE LA VICTIME

À notre époque, le rôle de la victime s'est estompé à un tel point qu'aux yeux de certaines victimes, le système de justice pénale ne s'intéresse plus vraiment à elles. Ayant été tout d'abord les victimes d'un contrevenant, bon nombre d'entre elles ont eu par la suite le sentiment d'être les victimes du «système», c'est-à-dire des organismes mêmes qui devaient leur prêter appui, leur témoigner de la compassion et prendre les mesures voulues. Depuis les années 1970, on s'intéresse davantage au rôle de la victime. Plusieurs facteurs, souvent complexes et étroitement reliés, ont contribué à cette évolution. Au Canada comme dans d'autres pays, les victimes et les associations qu'elles ont fondées ont signalé à l'attention de la population et des hommes politiques les lacunes de notre système de justice pénale.

A. Thèses des victimologues canadiens

Le Comité a reçu les conseils judicieux de deux éminents victimologues canadiens, M. Irvin Waller et Mme Micheline Baril. Voici un résumé des présentations qu'ils ont faites, par écrit et de vive voix, devant le Comité.

1. L'intérêt de la victime

C'est la victime qui subit les conséquences du crime. Son intérêt personnel subit les répercussions des décisions prises en matière de détermination de la peine et dans les domaines connexes. C'est pourquoi il y a lieu de tenir compte de ses opinions. La doctrine prédominante selon laquelle le crime serait un acte perpétré contre l'État ne reconnaît ni les souffrances de la victime, ni son sentiment de subir une injustice.

La gravité du traumatisme dont souffre la victime dépend de la nature du crime et de la mesure dans laquelle elle peut tolérer le stress post-traumatique. À moins que l'on réponde à ses besoins la victime risque, au sein du système de justice pénale, de subir un deuxième préjudice.

Cinq éléments principaux permettent à la victime de retrouver son amour-propre et de reprendre une vie normale.

- a. Des renseignements relatifs au délinquant et à l'infraction peuvent apporter à la victime une certaine compréhension du crime perpétré et lui permettre à la longue de l'accepter.
- b. L'appui de la collectivité, de la famille et des amis joue un rôle décisif en aidant la victime à apaiser ses sentiments d'isolement et de vulnérabilité. L'appui de la collectivité peut lui être témoigné au moyen des programmes d'aide aux victimes et d'indemnisation des victimes, et par le dévouement et la bienveillance du personnel de l'administration de la justice pénale, qui est en mesure de réduire au minimum le traumatisme de sa participation à l'action de la justice pénale proprement dite.
- c. La reconnaissance des préjudices subis. Il est important, du point de vue de la victime, que le système de justice pénale reconnaisse le préjudice subi par la victime en infligeant au délinquant la peine appropriée. En outre, il importe que le délinquant reconnaisse les préjudices qu'il a causés à la victime. Celle-ci pourra dès lors faire face à la réalité de sa situation.
- d. La réparation des préjudices, y compris l'indemnisation financière ou toute autre mesure imposée au délinquant à titre de réparation, constitue une reconnaissance concrète des préjudices causés et peut aussi jouer un rôle important en permettant à la victime de retrouver son amour-propre.
- e. Il est essentiel de fournir à la victime une protection efficace contre tout nouveau préjudice ou contre des représailles, afin d'apaiser ses sentiments de vulnérabilité. Cet élément est encore plus important lorsque la victime connaît le délinquant ou entretient des relations avec lui. En outre, la victime se préoccupe de la protection des autres membres de la collectivité.

M. Waller a souligné deux principes généralement reconnus de la justice naturelle, dont on peut dire qu'ils s'appliquent à l'intérêt de la

victime dans le domaine de la procédure pénale, à savoir l'obligation de fournir aux personnes sur lesquelles la décision aura des répercussions particulières, la possibilité de faire valoir leurs droits, et l'obligation d'entendre les deux parties d'une manière équitable et d'en arriver à une décision exempte de tout préjugé.

Les mesures suivantes sont celles qui ont les répercussions les plus directes sur les victimes d'actes criminels :

- ° informer la victime de la date, de l'heure et du lieu où se tiennent les audiences importantes, lorsqu'elle cherche à obtenir une indemnisation ou lorsque la mise en liberté de l'accusé risque de compromettre la sécurité de la victime ou de minimiser la gravité de l'infraction;
- ° donner accès à des renseignements sur le fonctionnement de la justice pénale, notamment en ce qui concerne la victime;
- ° fournir à la victime la possibilité d'assister aux audiences et de voir comment la justice est rendue;
- ° fournir à la victime la possibilité d'exposer directement au tribunal les préjudices qu'elle a subis, de demander restitution, et d'exprimer l'inquiétude que lui inspire la mise en liberté du délinquant;
- ° exiger que le tribunal fonde ses décisions sur des critères explicites et qu'il fournisse ses motifs;
- ° prévoir des voies de recours, par exemple l'appel, lorsque les procédures sont entachées d'irrégularités.

2. La déclaration de la victime

Les documents présentés par M. Waller fournissent une vue d'ensemble de l'application de cette formule dans divers États. On verra par la suite comment elle est accueillie au Canada.

a. Aux États-Unis

Depuis quelques années, les associations locales de défense des droits de la victime sont de mieux en mieux organisées. Dans bon nombre d'États, on reconnaît à la victime un rôle dans la détermination de la peine. Cette participation a une incidence sur les décisions prises en matière de détermination de la peine : la peine est tantôt plus sévère, tantôt plus clément. Dans plus de 34 États et aux termes des lois fédérales américaines, les tribunaux sont tenus de tenir compte de la déclaration de la victime. Dans certains États, les juges doivent fournir les motifs de leur décision s'ils n'ordonnent pas la restitution. Le groupe d'étude présidentiel sur les victimes d'actes criminels a recommandé en 1983 que l'on modifie la Constitution des États-Unis afin de conférer aux victimes, «au cours de toute poursuite pénale, le droit d'être entendues à chacune des étapes décisives de la procédure judiciaire». On a élaboré à l'intention des juges des lignes directrices et des programmes de formation comprenant des recommandations sur les usages à observer à l'égard de la victime et des témoins, et sur la participation de la victime.

La *Californie* est le premier État qui, à partir de 1974, ait prévu d'une manière systématique la déclaration de la victime. Selon les études effectuées à ce sujet, il semble :

- ° que la victime soit en général plus satisfaite de l'acheminement de son dossier lorsqu'on la tient au courant et lorsqu'elle a accès à un interlocuteur bienveillant;
- ° que la victime préfère être dédommagée plutôt que de voir condamner le délinquant à une peine d'emprisonnement;
- ° que la victime ayant un lien avec le délinquant tend à chercher à obtenir l'atténuation de la peine.

Les procureurs de district du *Massachusetts* retiennent les services d'agents d'aide aux victimes qui expliquent à la victime le fonctionnement de la justice pénale et rédigent le texte de la partie écrite de la déclaration de la victime.

Au *Minnesota*, on a dans l'ensemble ignoré la victime lorsqu'on a introduit un système de lignes directrices en matière de détermination de la

peine, qui vise à réduire des disparités entre les peines d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an. La déclaration de la victime semble inciter les juges à réduire la durée des peines, mais non à l'accroître. En effet, ils estiment qu'en établissant ce «barème», on a tenu compte de la gravité de l'infraction. On permet à la victime de donner son avis sur la peine qu'il convient d'infliger et de prendre la parole au cours de l'audience.

Les circonstances atténuantes et les circonstances aggravantes dont on a recommandé de tenir compte pour déroger aux lignes directrices projetées de l'*État de New York* ont permis d'accroître la sévérité des peines au delà des normes prévues dans le «barème» projeté dans le cas où un crime d'une certaine catégorie risque d'avoir pour la victime des conséquences plus pénibles qu'il n'en a habituellement. Un sondage effectué par le N.Y. Crime Victim Board dans les États ayant recours à la déclaration de la victime a permis de conclure que l'usage de cette déclaration accroît le nombre des ordonnances de dédommagement.

En *Caroline du Sud*, le recours à la déclaration de la victime a, semble-t-il, donné lieu à des peines plus sévères lorsque la victime est membre de la famille d'une personne assassinée, alors qu'il donne lieu à des peines plus clémentes lorsque la victime et le contrevenant se connaissent. On estime que l'accroissement extraordinaire de la population carcérale doit être attribué à la politique d'intransigeance du ministère public, et non pas à la participation de la victime à la détermination de la peine.

b. En France

La victime peut, à titre de «partie civile», joindre sa poursuite civile contre le délinquant à la poursuite pénale intentée par l'État. Elle peut présenter ses vues sur la poursuite. Elle a accès au dossier de l'instruction, peut se prononcer sur la détermination de la peine si elle demande réparation, et elle peut obtenir l'aide juridique.

c. Une approche en matière de déclaration de la victime

Selon la loi modèle américaine relative à la déclaration de la victime, la sentence vise les buts suivants : la protection de la société, la réparation pour la victime du crime ou pour sa famille et une punition juste pour le préjudice causé. Waller propose les buts suivants : la protection de la société et la promotion du respect de la loi par l'imposition d'une peine «équitable» pour la victime, pour le délinquant et pour la société. Ces principes doivent

être conformes à la prise en considération des conséquences prévisibles pour la victime et des possibilités de réparation et de réconciliation.

Waller mentionne aussi :

- l'obligation pour le tribunal de tenir compte des déclarations des victimes sur les répercussions du crime, des préoccupations de la victime pour sa sécurité et de son opinion sur la réparation (avec reçus à l'appui);
- ° le droit du délinquant de contre-interroger la victime sur sa déclaration en ce qui regarde le dédommagement;
- ° la possibilité pour la victime d'être entendue avant l'accusé au moment de la détermination de la peine, au sujet de sa déclaration;
- ° l'obligation pour le tribunal de motiver la peine;
- ° l'avantage de faire exécuter les ordonnances de restitution de la même manière que les amendes.

Waller propose que la déclaration de la victime soit établie immédiatement après le crime et mise à jour avant le prononcé de la peine. Les policiers et le procureur devraient consulter la victime au moment des négociations de plaidoyers et la victime devrait avoir le droit de faire connaître au juge ses vues quant au chef d'accusation qu'il convient de retenir lorsqu'elle est insatisfaite de la négociation de plaidoyer. La possibilité que le délinquant retourne menacer la victime constituerait une circonstance aggravante qui devrait entrer en ligne de compte au moment du prononcé de la peine.

M^{me} Baril souligne que la déclaration de la victime vise deux buts principaux : l'un est d'attribuer à la victime un rôle dans la procédure pénale; l'autre est de s'assurer que le tribunal ait toute l'information quant aux circonstances entourant le crime et à ses conséquences pour la victime. Elle a constaté que très peu de victimes souhaitent se prononcer sur la peine. Les résultats préliminaires des recherches faites à partir de l'évaluation du projet-pilote de Montréal au sujet des déclarations des victimes révèlent un très faible désir de vengeance chez les victimes. Pour M^{me} Baril, l'utilisation plus répandue des déclarations des victimes devra avoir pour effet de

multiplier les ordonnances de dédommagement et celles qui limitent les allées et venues de certains délinquants dans les endroits que fréquentent leur victime.

3. Les recommandations faites à la Commission canadienne sur la détermination de la peine au sujet du rôle de la victime dans la détermination de la peine et dans les processus connexes

Dans un rapport établi pour la Commission sur la détermination de la peine (et qui vient d'être publié par le ministère de la Justice), Waller indique quatre aspects du rôle de la victime dans la détermination de la peine qui peuvent être améliorés [certains sont maintenant abordés dans le Projet de loi C-89] : réparation par le délinquant (dédommagement), obligation faite à la police de fournir de l'information, accès à la justice rapide et sans entraves et prévention de tout nouveau préjudice.

Les juges, dit-il, devraient être obligés par le *Code criminel* d'ordonner un dédommagement à moins qu'ils ne donnent des motifs montrant qu'il n'est pas approprié de le faire. Le procureur devrait soumettre un rapport écrit sur l'étendue du préjudice causé et la victime aurait le droit de présenter des renseignements additionnels si nécessaire. Les cas complexes pourraient être référés aux tribunaux civils.

Il propose que les policiers fournissent à la victime des renseignements et des explications sur la procédure pénale, y compris sur son droit de prendre part à la détermination de la peine et de demander une réparation, et sur les programmes d'indemnisation et d'aide aux victimes.

On devrait tenir compte des besoins de la victime quand elle est appelée à témoigner. Elle peut avoir besoin d'une salle d'attente distincte et elle peut vouloir qu'on tienne compte de ses disponibilités en fixant les dates de l'audition. On devrait lui donner la possibilité d'être présente et d'être entendue quand ses intérêts vont être touchés par une décision judiciaire. Les procureurs pourraient présenter au tribunal une déclaration fournissant les vues de la victime à ce sujet. Dans certains cas, on devrait fournir à la victime les services d'un avocat.

Israël et quelques États américains ont modifié les règles de preuve afin d'autoriser la présentation en preuve de témoignages sous serment et d'enregistrements magnétoscopiques, en vue de réduire le nombre des

convocations de la victime ou pour éviter à une victime traumatisée d'avoir à faire face à un accusé dont elle craint les représailles. (Le Canada a modifié récemment son droit de la preuve en ce qui concerne les enfants victimes de sévices sexuels.)

4. Les approches en matière de prévention du crime

La victime d'acte criminel désire éviter d'être de nouveau victime d'un crime quel qu'il soit; elle veut une société plus sûre et plus paisible. Il s'agit donc de savoir quelles stratégies de prévention du crime sont les plus efficaces.

Waller prétend que le fait d'ajouter aux moyens existants (plus de policiers, de prisons, etc.) n'a aucun effet contre le crime. Il y a exception en ce qui concerne le renforcement de la présence policière (le fait de poster un policier à chaque coin de rue entraîne une réduction du nombre de crimes) et les mesures visant certains groupes de délinquants, notamment ceux qui ne sont pas appréhendés habituellement (les auteurs de violence conjugale, les conducteurs en état d'ébriété, etc.); ces mesures ont une incidence sur le taux de criminalité. Il semble que les approches multidisciplinaires (par ex. des policiers et des travailleurs sociaux travaillant ensemble) offrent la possibilité de réduire le taux de criminalité.

Les programmes de prévention du crime qui sont mis en oeuvre de concert avec la police et qui visent à réduire les occasions de crimes (Surveillance de quartier, Lutte contre le vol à l'étalage, et Parents-secours), peuvent améliorer l'image de la police dans le public mais ils ne permettent pas une diminution significative du taux de criminalité (du moins, pas au-delà du court terme). Cependant, certaines mesures systématiques ont eu des effets très positifs contre le crime. Une approche basée sur la surveillance et «les yeux sur la rue» offre la capacité de réduire le taux de criminalité.

Waller suggère que la prévention de premier niveau (à la maison, à l'école, par l'égalité des droits, etc.) n'a pas d'impact précis contre le crime si elle n'est pas orientée vers des problèmes sociaux particuliers. Il prétend que la prévention sociale de type secondaire, orientée vers les groupes à risque, présente un potentiel énorme.

Des études longitudinales montrent maintenant que les récidivistes dangereux se différencient des autres personnes par la façon dont ils ont été élevés, par leur logement et par leur niveau de scolarisation. On peut

promouvoir la stabilité et la qualité de l'éducation familiale, notamment chez les jeunes mères célibataires, par :

- ° de meilleurs services de garde pour les enfants,
- ° la création d'emplois et
- ° la formation parentale à domicile

qui sont toutes des mesures permettant de réduire le stress subi par les mères et générateur de violence. Waller a présenté au Comité d'autres modèles de prévention secondaire à buts déterminés. Il estime que les formules de prévention du crime au niveau local faisant appel à des programmes socio-économiques centrés sur la prévention secondaire permettent d'envisager une réduction du taux de criminalité. Il a expliqué le fonctionnement des comités de prévention du crime qui existent dans 400 villes françaises.

B. La situation actuelle au Canada — Le projet de loi C-89

Des modifications apportées récemment au *Code criminel* (par le projet de loi C-89) vont permettre au tribunal de tenir compte, au moment de la détermination de la peine, de la déclaration de la victime établissant l'étendue du préjudice ou de la perte subis par elle. En vertu des nouveaux paragraphes 662(1.1) et 662(2), cette déclaration sera faite par écrit et sera assujettie aux règles de preuve habituelles. Jusqu'à présent, il n'y avait pas d'uniformité quant à la forme ou à l'admissibilité des déclarations de victimes. On ne sait pas non plus quel effet elles ont dans le processus de détermination de la peine ou sur le comportement des victimes. (On s'attend à ce que le ministère de la Justice publie bientôt des évaluations récentes de projets-pilotes portant sur les déclarations de la victime réalisés dans six villes canadiennes).

D'autres dispositions du projet de loi C-89 facilitent la restitution avant le procès des biens récupérés, qui autrement auraient pu être gardés par la police pendant toute la durée du procès. Elles devraient permettre de faire disparaître un irritant important pour les victimes de crimes contre la propriété quand les biens volés ont été récupérés.

L'article 6 du projet de loi, qui élargit et renforce les dispositions du Code visant le dédommagement, constitue la clé de voûte de ces modifications. Il fait disparaître l'obligation faite à la victime de demander le

dédommagement. Le nouvel article 653 du Code impose au tribunal de considérer le dédommagement lorsqu'il y a eu dommage, perte ou destruction de biens et lorsque des sommes d'argent ont été perdues ou dépensées à cause de blessures imputables à un criminel. Lorsque ces dommages à la personne ou aux biens peuvent être déterminés facilement, le tribunal devra établir la perte subie par la victime (le nouvel article 655 définit la procédure à suivre pour ce faire) ainsi que la capacité — actuelle ou future — de payer du délinquant. Celui-ci peut être contraint de révéler en détail l'état de ses finances aux fins de la rédaction d'un rapport. L'exécution de l'ordonnance de dédommagement aura priorité sur celle des autres sanctions monétaires, comme les amendes.

Le tribunal a le pouvoir de prolonger le délai d'exécution de l'ordonnance de restitution, de modifier la périodicité des paiements ou d'imposer de nouvelles conditions si le délinquant ne peut exécuter l'ordonnance pour une raison valable. (Il n'y a pas de disposition permettant de réduire le montant du dédommagement établi.) Si le délinquant n'a pas de raison valable de ne pas se conformer à l'ordonnance, le tribunal peut lui imposer une peine d'emprisonnement (pour laquelle il ne semble pas y avoir d'appel possible) et faciliter l'exécution de l'ordonnance au civil.

En vertu des modifications, dans le cas d'un délinquant libéré en vertu de l'article 662.1 ou reconnu coupable d'un crime en vertu du *Code criminel*, de la Partie III ou de la Partie IV de la *Loi sur les aliments et drogues*, ou de la *Loi sur les stupéfiants*, le tribunal qui prononce la peine imposera généralement une suramende compensatoire. (Le montant de la suramende ne doit pas dépasser 15 p. 100 de l'amende éventuellement imposée, ou 10 000 \$ si aucune amende n'est imposée. Un tribunal peut décider de ne pas imposer une suramende si celle-ci constituerait «un préjudice injustifié», mais les motifs d'une telle décision doivent être fournis par écrit et consignés au dossier.) Les revenus que procurent les suramendes compensatoires doivent être consacrés à des services aux victimes.

Finalement, les modifications protègent la victime sur le terrain de la publicité. En vertu du droit antérieur, l'interdiction de publier l'identité de la victime ne pouvait être ordonnée qu'en cas d'accusation d'inceste, de grossière indécence ou d'agression sexuelle. Les modifications étendent l'interdiction absolue ou discrétionnaire aux accusations d'extorsion et aux accusations à caractère sexuel, et cette interdiction s'applique également aux témoins.

C. La réponse du Comité

1. Le projet de loi C-89

Plusieurs membres du Comité ont aussi siégé au Comité législatif sur le projet de loi C-89. De l'avis du Comité, la promulgation du projet de loi C-89 va permettre de tenir davantage compte de la victime au cours du procès et lors de la détermination de la peine. Les dispositions concernant la présentation des déclarations des victimes et l'amélioration des dispositions relatives au dédommagement donnent directement effet aux principes retenus par le Comité au chapitre premier du présent rapport.

Le projet de loi C-89 a été accueilli favorablement et appuyé dans son principe par tous les partis. Certaines personnes ont laissé entendre qu'il n'allait pas assez loin, qu'il devrait comprendre une déclaration de principe et que les policiers devraient obligatoirement expliquer à la victime qu'elle a le droit de se faire dédommager ou indemniser, de faire une déclaration au tribunal et d'être tenue au courant du déroulement de l'instruction et de la procédure. Le projet de loi C-89 a surtout été critiqué du fait que les produits des suramendes compensatoires doivent être remis aux provinces sans que celles-ci s'engagent à utiliser ces sommes pour améliorer les services offerts aux victimes, et que les personnes qui résident dans une autre province ne pourront pas obtenir ces services. Waller a demandé que l'on modifie le projet de loi C-89 de façon à prévoir, à l'alinéa 655.9(4) du *Code criminel* :

- ° que le produit des suramendes compensatoires ne soit pas utilisé pour augmenter des sommes que les provinces ou territoires ont déjà consacrées à l'aide aux victimes;
- ° que les provinces créent un ensemble de services plus complets à l'intention des victimes qui résident dans la province et de celles qui n'y résident pas;
- ° que le produit des suramendes compensatoires soit utilisé en conformité avec une déclaration de principe formulée conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux.

Le Comité est d'avis que ces questions peuvent être réglées sans qu'il soit nécessaire de prendre des mesures législatives.

Le Comité reconnaît que même si le nombre de programmes d'aide aux victimes augmente partout au Canada, les avantages que les victimes peuvent en tirer, de même que l'étendue des services et la possibilité de les obtenir, varient d'une province à l'autre. Cependant, le ministre de la Justice a laissé savoir au Comité que des consultations fédérales-provinciales contribuent à l'élaboration de normes nationales et que les ministres responsables de la justice pénale ont maintenant convenu d'une déclaration de principe.

2. L'information des victimes

Il ressort de presque toutes les études faites au sujet des victimes que c'est leur besoin d'être informées qui constitue leur plus grande priorité. De l'avis du Comité, les personnes qui oeuvrent dans le domaine de la justice pénale doivent répondre à ce besoin. Les victimes se posent des questions au sujet de la procédure et du délinquant. Non seulement les victimes doivent-elles avoir facilement accès à la documentation et au matériel audio-visuel appropriés, mais elles doivent aussi bénéficier de la courtoisie et de la compassion de toutes les personnes qui oeuvrent dans le domaine de la justice pénale.

À l'heure actuelle, il n'y a aucune uniformité quant à l'information fournie, et on ne s'entend même pas sur la question de savoir à quel secteur il appartient de la fournir. Dans certains cas, ce sont les policiers ou les procureurs de la Couronne qui fournissent l'information; dans bien d'autres cas, aucune information n'est fournie.

Lorsque les victimes sont informées du déroulement de l'affaire avant et pendant le procès, et des démêlés qu'un contrevenant donné a eus avec la justice dans le passé (y compris les peines qu'il a purgées), elles ont moins tendance à ressentir le procès comme un préjudice supplémentaire et elles ont de meilleures chances de réussir à considérer le crime dont elles ont été victimes comme chose du passé. Les victimes ont parfois besoin de renseignements sur l'infraction, sur le délinquant et sur la justice pénale si elles veulent être en mesure de comprendre ce qui s'est passé et de reprendre une vie normale. En outre, on peut penser que l'administration de la justice leur laissera une impression plus favorable si elles obtiennent au moment opportun les renseignements voulus. Les victimes informées devraient se sentir moins confuses et désemparées et être encouragées à coopérer avec la poursuite.

Le groupe de travail chargé de la révision du droit correctionnel a remarqué, dans son document de travail intitulé *La victime et le système correctionnel*, que même si les victimes sont maintenant mieux informées relativement au procès, l'accès rapide aux renseignements sur le régime correctionnel continue de poser un problème. Il a proposé plusieurs formules visant à permettre aux victimes d'obtenir de meilleurs renseignements généraux à ce sujet. Le Comité préférerait que l'on indique à la victime, dans les brochures qui sont actuellement distribuées par la police, l'endroit où elle peut obtenir des renseignements sur le régime correctionnel. Des renseignements plus détaillés pourraient ensuite être fournis par les postes de police, les bureaux des procureurs de la Couronne et les palais de justice.

Lorsqu'il a examiné la question des conditions dans lesquelles la victime devrait avoir accès à des renseignements de nature judiciaire concernant un délinquant condamné en vertu d'une loi fédérale, le groupe de travail chargé de la révision du droit correctionnel a proposé que l'on applique les quatre principes qui suivent :

- ° les délinquants ont le droit, au même titre que les autres citoyens, de s'attendre à ce que les renseignements personnels les concernant ne soient pas communiqués à des tiers, sauf pour des raisons majeures;
- ° les victimes (et, sans doute, la population en général) ont pour leur part le droit d'obtenir des renseignements de nature judiciaire sur des délinquants dans certains cas, notamment lorsqu'elles sont fondées de croire que leur sécurité personnelle est menacée. Ces renseignements peuvent en outre être obtenus en vertu du droit qu'a la population d'examiner les activités du gouvernement et de ses organismes, ou parce qu'ils ont déjà été rendus publics et peuvent être obtenus ailleurs;
- ° s'il n'y a aucun lien évident et légitime entre le «besoin de savoir» de la victime et les renseignements demandés, les droits à la protection de la vie privée du délinquant devraient l'emporter;
- ° si un tel lien existe, il convient d'établir un équilibre entre le «besoin de savoir» de la victime et la possibilité que la communication des renseignements cause un préjudice au délinquant ou à une autre personne, qu'elle expose quiconque injustement ou qu'elle nuise au programme ou à la réadaptation du contrevenant, ou qu'elle porte sur des renseignements obtenus initialement à titre confidentiel (p. 16-17).

De l'avis du Comité, le troisième principe serait renforcé s'il était formulé en des termes qui montrent que les renseignements fournis au sujet du délinquant et la reconnaissance par celui-ci du tort qu'il a causé peuvent

aider la victime à se remettre des effets du crime (voir le début du présent chapitre). À défaut d'une reconnaissance de ce besoin légitime, le droit à la protection de la vie privée du contrevenant l'emportera vraisemblablement sur le droit de la victime d'obtenir des renseignements. **À cet égard, le Comité estime que, dans bien des cas, les proches des victimes décédées ou gravement blessées peuvent avoir besoin d'obtenir des renseignements de nature judiciaire au même titre que les victimes de crimes graves.**

Le document de travail traite également de la façon dont les victimes pourraient être tenues au courant des décisions prises en matière d'application de la peine et de mise en liberté du délinquant. **Le Comité croit que la meilleure façon de procéder serait de joindre au dossier de la Couronne une formule que la victime remplirait pour demander que certains renseignements lui soient fournis dès qu'ils peuvent être obtenus. Cette formule serait ensuite transmise à l'autorité correctionnelle compétente.** Le nombre des victimes qui continueront de demander des renseignements au sujet d'un contrevenant après la détermination de la peine ne devrait pas être élevé; il ne devrait donc pas être difficile de donner suite à de telles demandes.

De l'avis du Comité, dans un régime de justice pénale sensible aux besoins des victimes, il est essentiel que celles-ci aient accès à une information suffisante si l'on veut qu'elles soient plus satisfaites des régimes de détermination et d'application de la peine. Dans bien des cas, la victime n'exigera rien de plus que d'être informée. Dans d'autre cas, une information suffisante peut susciter d'autres formes d'intervention constructive et responsable.

Recommandation n° 2

Le Comité recommande aux intervenants de tous les niveaux de l'administration de la justice pénale de veiller en priorité à fournir aux victimes et à leurs proches tous les renseignements pertinents d'ordre général ou de nature judiciaire.

Recommandation n° 3

Le Comité souhaite que parmi les renseignements d'ordre général figurent au moins le droit, pour la victime, de demander une indemnisation et la restitution, le droit de présenter une déclaration sur les conséquences du crime et le droit d'être

informée sur le procès ainsi que sur les procédures antérieures et postérieures au procès. Il conviendrait également d'indiquer à la victime l'autorité chargée de l'informer, ainsi que les services susceptibles de lui fournir des renseignements complémentaires.

Recommandation n^o 4

De l'avis du Comité, il convient de faciliter la communication de renseignements de nature judiciaire à la victime et, le cas échéant, à ses proches, par l'utilisation d'une formule sur laquelle la victime pourrait indiquer les différents renseignements qu'elle souhaite obtenir. Cette formule serait annexée au dossier des procureurs de la Couronne, puis transmise aux autorités correctionnelles compétentes.

3. Utiliser au maximum la déclaration de la victime

a. Aux moments du plaidoyer et de la détermination de la peine

Grâce à la présentation d'une déclaration de la victime, le juge chargé de déterminer la peine a accès à une information suffisante concernant l'incidence du crime sur la victime (souffrance physique et morale, perte de salaire ou de biens, dommages encourus et autres dépenses faites en conséquence de la perpétration du crime) pour déterminer une peine juste et équitable. Pour prononcer une sentence «juste», les juges devraient tenir compte de toute l'information pertinente concernant tant les délinquants que les victimes. Dans certains cas, les juges obtiennent des informations relativement complètes concernant le délinquant (par les rapports présentenciels ou par le plaidoyer de l'avocat de la défense), mais ils obtiennent des renseignements moins précis ou moins récents concernant l'incidence de la perpétration du crime sur la victime. Ce sera le cas en particulier lorsque le délinquant plaide coupable ou qu'il accepte de le faire en contrepartie d'une atténuation des accusations portées contre lui (dans de tels cas, on peut exposer au juge un simple résumé des faits).

Certaines victimes estiment que les procureurs de la Couronne devraient les consulter au sujet de la négociation de plaidoyer et des recommandations concernant la détermination de la peine. Lorsque la Couronne accepte un plaidoyer de culpabilité en contrepartie d'une accusation susceptible d'entraîner une peine moins lourde par rapport à

celle portée initialement contre le délinquant, la victime a souvent l'impression que le délinquant n'a pas eu ce qu'il mérite, et donc que la justice pénale lui cause un préjudice supplémentaire. Cette injustice lui apparaît particulièrement grave lorsque le procureur n'est pas parfaitement informé de certains faits.

Il est possible de dissiper une partie des impressions négatives des victimes en leur fournissant une information plus complète. Certains prétendent toutefois que le fait de permettre à la victime de se faire entendre au moment du plaidoyer et de la détermination de la peine va l'aider à se remettre du préjudice qu'elle a subi. Dans ce cas, le seul fait de fournir de l'information peut ne pas être suffisant, et il faut faire participer davantage la victime au procès.

La Commission canadienne sur la détermination de la peine a refusé de reconnaître à la victime le statut de partie indépendante dans la négociation de plaidoyer, mais elle a indiqué qu'il y a lieu d'améliorer de beaucoup l'échange d'informations entre le procureur de la Couronne et la victime au cours de la négociation de plaidoyer. Elle a recommandé aux autorités responsables des poursuites d'établir à l'échelle nationale des lignes directrices donnant aux procureurs de la Couronne l'instruction de tenir la victime entièrement informée de la négociation de plaidoyer (et des procédures de la détermination de la peine) et de lui permettre de faire valoir son point de vue; elle a en outre indiqué qu'avant d'accepter un plaidoyer, le procureur de la poursuite devrait obtenir et prendre en considération la version de la victime concernant les faits et les conséquences de l'infraction. (Recommandations 13.1 et 13.2).

L'opinion de la victime quant à la peine qui s'impose peut prendre une importance particulière lorsque le délinquant et la victime se connaissent ou ont des liens étroits, et qu'il y a lieu de croire que le délinquant peut présenter une menace constante pour cette victime, même s'il ne menace aucune autre personne. Dans de tels cas, il importe que la victime ait la possibilité de recommander des conditions de probation ou de mise en liberté susceptibles de restreindre le droit d'accès du délinquant aux abords des lieux de résidence et de travail de la victime. De l'avis du Comité, de telles recommandations devraient figurer dans la déclaration de la victime.

b. Utilisation de la déclaration de la victime (et des autres renseignements relatifs à la détermination de la peine) par les autorités correctionnelles

Si la déclaration de la victime fournit des informations précieuses au juge chargé de la détermination de la peine et aux autorités responsables de la mise en liberté, elle a également son importance pour le délinquant et pour le personnel correctionnel qui s'occupe de lui.

Il importe de transmettre la déclaration de la victime et les renseignements concernant la détermination de la peine aux autorités correctionnelles pour les aider à prendre les décisions les plus appropriées au sujet du délinquant. Ces éléments devraient également permettre aux agents de gestion des cas et aux autres personnes qui travaillent auprès des délinquants d'aider ces derniers à faire face à la réalité de leurs infractions et à en assumer la responsabilité, lorsqu'ils ne l'ont pas encore fait.

Paradoxalement, les services correctionnels ont souvent beaucoup de difficulté à obtenir des tribunaux les renseignements apparemment les plus élémentaires concernant les délinquants et les infractions qu'ils ont commises. En général, les délibérations tenues au moment de la détermination de la peine (qui peuvent comporter l'essentiel de la déclaration de la victime) ne sont pas transcrites, à moins qu'il n'y ait appel. Or, il est peu probable que la sentence puisse être appliquée de façon complète et appropriée si les circonstances de l'infraction et l'objet que vise la sentence ne sont pas parfaitement connus des autorités chargées de l'administrer.

Depuis que certains meurtres ont été commis ces dernières années par des délinquants de juridiction fédérale placés en liberté sous condition, les autorités correctionnelles fédérales s'efforcent davantage d'obtenir l'information et les motifs pertinents à la détermination de la peine lorsqu'ils existent. (En outre, les victimes peuvent toujours s'adresser directement aux autorités correctionnelles et aux personnes responsables de la mise en liberté pour présenter par écrit leurs observations concernant un délinquant.) On ne connaît pas avec précision les renseignements concernant la détermination de la peine qui peuvent être communiqués aux agents de probation et aux établissements provinciaux lorsqu'aucun rapport présentenciel n'a été établi. La Commission canadienne sur la détermination de la peine a recommandé que les juges fournissent leurs motifs par écrit dans certaines circonstances, et qu'une copie du prononcé de la sentence soit mise à la disposition des autorités appelées à administrer la sentence (Recommandations 11.1 et 12.3).

De l'avis du Comité, la transcription systématique des délibérations des audiences de détermination de la peine et la transmission, aux autorités correctionnelles, de ces transcriptions et des pièces produites, aideraient les autorités correctionnelles au moment des décisions relatives au placement et aux programmes, ainsi qu'aux fins des projets de mise en liberté. (Cette recommandation est formulée au chapitre XI.) En outre, on permettrait ainsi aux autorités carcérales et aux responsables de la surveillance dans la collectivité d'amener plus facilement les délinquants à s'interroger de façon constructive sur la nature et l'incidence des infractions qu'ils ont commises; ces démarches peuvent amener le délinquant à assumer la responsabilité de son comportement, puis à le modifier, et finalement, elles peuvent prévenir le risque de récidive.

Le chapitre XI aborde les diverses façons pour les responsables des libérations conditionnelles d'utiliser la déclaration de la victime.

CHAPITRE IV

LES DERNIERS DÉVELOPPEMENTS DE LA RÉFORME DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE AU CANADA

Depuis la fin du dix-neuvième siècle, les principes et les modalités de la détermination de la peine tels qu'ils apparaissent dans notre *Code criminel* n'ont connu aucun changement fondamental. En fait, on a souvent reproché à notre législation pénale de ne pas indiquer les objectifs ni les principes de la détermination de la peine. Les modifications législatives apportées au droit pénal au Canada ont été généralement caractérisées par leur nature circonstancielle et par leur courte portée.

Le présent chapitre énumère diverses propositions de réforme du droit de la détermination de la peine formulées ces dernières années, qui serviront de toile de fond aux recommandations du Comité.

A. Le rapport Ouimet

Le Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle, constitué en juin 1965 en vertu d'un décret du conseil pour étudier «tout le domaine de la correction, dans son sens le plus large, depuis la toute première enquête sur l'infraction jusqu'à la libération définitive du prisonnier...», qui était placé sous la présidence du juge Roger Ouimet, a présenté son rapport au Solliciteur général en mars 1969. Le Comité s'est fondé avant tout sur le principe voulant que la justice pénale ait pour fonction première de protéger la société de la criminalité, d'une manière qui commande l'appui du public, tout en évitant de faire inutilement tort au délinquant. Il a insisté sur la nécessité d'élaborer une politique globale de détermination de la peine, en formulant la proposition suivante :

ségrégation des criminels dangereux; dissuasion et contrainte des criminels de profession qui font montre de mobiles rationnels; traitement aussi efficace et individualisé que les circonstances le permettent; relaxation des inoffensifs; emprisonnement des délinquants d'occasion non engagés dans une carrière criminelle, et seulement lorsqu'aucune autre décision ne convient. Chaque disposition devrait tenir compte de la possibilité de réadaptation¹.

Le Comité a fait remarquer que c'est la réhabilitation ultime de l'individu auquel la peine est infligée qui assure à la société sa meilleure protection à long terme.

Le Comité Ouimet s'est dit d'avis qu'il ne convient de recourir à l'emprisonnement que lorsque la protection de la société exige l'imposition d'une telle peine. Les longues périodes d'emprisonnement devraient être réservées à des cas exceptionnels. Le Comité a demandé que l'on modifie le *Code criminel* pour autoriser les tribunaux à prononcer des peines ne comportant pas d'emprisonnement, à moins que la nature du crime et la personnalité du délinquant n'exigent une peine d'emprisonnement, soit parce que le délinquant risquerait de récidiver s'il n'était pas emprisonné, ou parce qu'il doit subir un traitement correctionnel nécessitant son isolement, ou encore parce qu'une peine plus clémentaire minimiserait la gravité de son crime. Il a aussi préconisé l'adoption d'une législation visant les délinquants dangereux et comportant des peines de durée indéterminée. Des évaluations périodiques et des mesures de révision de la Commission des libérations conditionnelles assureraient la mise en liberté des délinquants qui ne sont plus dangereux.

Le Comité Ouimet a estimé qu'il est difficile d'éliminer totalement toute disparité entre les peines prononcées; néanmoins, les autorités chargées de la détermination de la peine devraient au moins fournir les motifs de leur décision. Le Comité a affirmé que les peines devaient être individualisées et que le pouvoir judiciaire devait disposer d'une gamme étendue de dispositions judiciaires : libération absolue, avec ou sans condition, probation, amendes, sursis, restitution, réparation ou dédommagement aux victimes, emprisonnement (détention de fin de semaine, détention de nuit, avec programme de travail obligatoire ou volontaire dans la collectivité, détention en maison de correction, en pénitencier ou dans d'autres lieux de ségrégation).

Le Comité Ouimet a proposé l'affirmation suivante en tant que ligne directrice en matière de détermination de la peine :

L'objectif principal de toute sentence est la protection de la société. La dissuasion, en général comme en particulier, par la connaissance des peines qu'entraînent les actes prohibés; la réadaptation de chaque délinquant pour en faire un citoyen respectueux de la loi; l'emprisonnement du délinquant dangereux aussi longtemps qu'il est dangereux, constituent les principaux moyens d'atteindre cet objectif. L'utilisation de ces moyens devrait cependant être exempte de toute connotation de vengeance ou de châtement².

Le Comité a affirmé que l'élaboration d'une politique rationnelle et uniforme de détermination de la peine comportait en préalable la solution des problèmes suivants :

- 1) le défaut de renseignements sur les dispositions sentencielles et sur les aménagements et services existant actuellement pour l'application de la peine imposée;
- 2) le défaut de renseignements suffisants sur la personnalité et les antécédants sociaux du délinquant;
- 3) le défaut de renseignements sur les raisons pour lesquelles les juges imposent certaines sentences.

Le rapport invitait le gouvernement fédéral à rédiger (en collaboration avec les gouvernements provinciaux) un guide énumérant toutes les dispositions accessibles en matière pénale, qui serait mis à la disposition des autorités correctionnelles, et qui comporterait tous les renseignements précédemment énumérés comme faisant défaut. Le Comité a estimé que les amendes ne devraient être imposées qu'après étude des moyens de subsistance du délinquant; que sauf dans les cas de meurtre, les peines minimales d'emprisonnement devraient être abrogées; et que lorsqu'une peine d'emprisonnement doit être prononcée, elle devrait être précédée d'un rapport préalable à la disposition sur le délinquant, et accompagnée de l'exposé des motifs qui l'ont inspirée.

B. Le rapport Hugessen

Constitué en juin 1972 par le solliciteur général du Canada, le Groupe d'étude sur la mise en liberté des détenus, présidé par l'honorable juge James K. Hugessen, a présenté son rapport en novembre 1972. Bien que le rapport ait été consacré avant tout à la mise en liberté des détenus, il comportait une annexe où le Groupe d'étude formulait «une recommandation en faveur de condamnations fixées par la loi». La recommandation principale était l'abolition des condamnations au pénitencier pour une peine dont le juge fixe la longueur, et l'adoption d'une échelle de peines dont le maximum serait fixé par la loi (pour les peines de deux ans ou plus), sans que le tribunal puisse, à sa discrétion, en fixer la durée minimale.

Une fois l'accusé reconnu coupable, le tribunal aurait le choix entre trois types de condamnations :

- ° Condamnations non carcérales, y compris les condamnations de type semi-carcéral, comme par exemple la probation avec obligation d'habiter dans un foyer de réadaptation;
- ° Condamnations carcérales précises et courtes d'une durée maximale de deux ans, déterminée par le tribunal;
- ° Condamnations au pénitencier, dont la durée serait déterminée par la loi (3, 5 ou 10 ans, ou à perpétuité).

Dans le cas d'une peine d'emprisonnement en établissement pénitenciaire, les autorités carcérales présenteraient, dans un délai de un à trois mois après la détermination de la peine, des recommandations à une commission régionale ou locale quant à la durée minimale et à l'établissement proposés pour l'emprisonnement, en fonction des besoins du délinquant en matière de programmes, de formation et autres, ainsi qu'en fonction du degré de risque qu'il suscite en milieu carcéral. Chaque cas serait réexaminé au moins une fois par an, la commission ayant alors la possibilité de réduire (ou, à titre exceptionnel, d'augmenter) la durée minimale d'emprisonnement. Après avoir purgé une peine minimale, les délinquants pourraient être remis en liberté conditionnelle avec surveillance pour une durée fixe d'environ 18 mois. Le régime de la libération conditionnelle serait levé environ un an après la fin du régime de surveillance. (Cette proposition est analogue au régime de détermination de la peine pour une durée indéterminée utilisé dans certaines juridictions américaines.)

C. Le rapport Goldenberg

Conformément à une motion d'octobre 1971, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, présidé par le sénateur Carl Goldenberg, a déposé son rapport sur la libération conditionnelle en 1974. Le chapitre trois de ce rapport est consacré aux conflits entre la libération conditionnelle et la détermination de la peine.

Contrairement au rapport Hugessen, le rapport sénatorial a préconisé la préservation du rôle actuel des tribunaux en matière de détermination de la peine, tout en suggérant une limitation des vastes pouvoirs discrétionnaires des juges. Il signalait qu'un réaménagement de la libération conditionnelle

risquait d'entraîner une refonte complète de la détermination de la peine, et proposait que les lignes directrices en matière de détermination de la peine soient intégrées au *Code criminel*. En outre, il recommandait l'abolition des peines d'emprisonnement pour une durée indéterminée prévues à cette époque dans la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*, sauf pour les délinquants dangereux.

Le Comité sénatorial s'est dit d'avis que le juge ne devait pas recourir à l'emprisonnement, à moins d'être convaincu que l'incarcération est nécessaire à la protection du public pour trois motifs possibles. Le Comité a également énuméré douze facteurs dont les juges devraient s'inspirer dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire lorsqu'ils doivent décider du maintien d'une peine d'emprisonnement. En outre, le rapport signalait qu'il pouvait être utile d'intégrer au *Code criminel* la procédure américaine des audiences de détermination de la peine prévue dans le *Model Sentencing Act*.

Emboîtant le pas au Comité Ouimet, le Comité Goldenberg a reproché aux tribunaux qui imposent des peines d'empiéter sur le domaine de la libération conditionnelle lorsqu'ils ajoutent des périodes de probation aux peines d'emprisonnement de moins de deux ans. Il a proposé l'abrogation des dispositions du *Code criminel* en ce domaine. Il a également demandé que le Code soit modifié de façon à fixer une limite au cumul des peines.

D. Le rapport de la Commission de réforme du droit du Canada

La Commission de réforme du droit du Canada a publié en 1976 un rapport sur les principes directeurs des sentences et des mesures non sentencielles dans le processus pénal. Les auteurs partent de la prémisse que le pouvoir coercitif du droit pénal et de ses agents doit être utilisé de manière à porter le moins possible atteinte à la paix sociale. Partant de ce principe général, la Commission a énoncé toute une série d'autres critères et de principes directeurs.

Voici quelques-uns des autres principes dont elle s'est inspirée dans son travail :

- 1) On ne devrait recourir au processus pénal qu'avec modération.

- 2) La réaction du droit pénal devrait être proportionnée à la gravité du préjudice causé.
- 3) Il faudrait choisir les moyens les plus aptes à rétablir l'ordre social : les personnes chargées de prendre ces décisions devraient être tenues de les justifier.
- 4) Les peines imposées devraient promouvoir le sens de la responsabilité chez le délinquant et lui permettre de comprendre les répercussions de ses actes sur la victime et sur la société.
- 5) Le choix de la sentence et des mesures non sentencielles devrait, dans la mesure du possible, se faire par recours à la médiation et à la conciliation.
- 6) Il est souhaitable qu'il y ait réconciliation entre victime et délinquant, ce qui inclut la réparation du tort causé.

La Commission a également indiqué qu'à son avis, il faudrait, dans toute la mesure du possible, recourir à d'autres mécanismes que ceux du droit pénal dans le cas d'actes criminels. On pourrait, par exemple, se tourner vers la médiation, la conciliation ou la diversion. Lorsqu'une affaire donne lieu à un procès et qu'une condamnation est prononcée, le tribunal devrait, aussi souvent que possible, ordonner une mise en liberté inconditionnelle ou sous condition. Cela devrait notamment se produire, selon la Commission, dans les cas où il aurait fallu traiter de l'infraction et du délit quant à un stade antérieur au procès ou si toute sanction plus sévère risque de causer des souffrances injustifiées et de donner lieu à des coûts sociaux inutiles.

La Commission énumère ensuite dans son rapport toute une série d'ordonnances.

- 1) Ordonnance de ne pas troubler l'ordre public : le délinquant serait tenu de ne pas troubler l'ordre public pour une période n'excédant pas 12 mois — peine qui serait imposée lorsque la mise en liberté avec ou sans condition ne conviendrait pas.

- 2) Ordonnance de se présenter : le délinquant aurait à se présenter à intervalles réguliers à une personne désignée par le tribunal — peine imposée lorsque le tribunal estime nécessaire de restreindre la liberté du délinquant et d'exercer un certain contrôle.
- 3) Assignation de résidence : le délinquant serait tenu d'habiter une résidence pendant une période déterminée — peine imposée lorsque le tribunal est convaincu qu'il est indispensable de restreindre de cette manière la liberté du délinquant.
- 4) Ordonnance visant à l'amélioration des attitudes sociales : le délinquant serait tenu de suivre des cours de formation scolaire ou professionnelle en vue de réduire les probabilités de récidive.
- 5) Ordonnance de services communautaires : le délinquant serait tenu d'exécuter durant ses périodes de loisirs et pendant un nombre d'heures déterminé divers services à la collectivité — cette ordonnance remplacerait l'amende, assujettirait l'infraction à une forme positive de réprimande et permettrait au contrevenant et à la collectivité de se réconcilier.
- 6) Ordonnance de dédommagement et d'indemnisation : le délinquant serait tenu d'offrir un dédommagement, dans la mesure de ses moyens, pour le préjudice causé à sa victime.
- 7) L'amende : le contrevenant serait tenu de payer une amende lorsque l'infraction serait préjudiciable à la société en général ou lorsqu'il ne conviendrait pas d'imposer une ordonnance de dédommagement.
- 8) L'emprisonnement : on aurait recours à cette sanction exceptionnelle uniquement pour neutraliser les délinquants qui présentent un danger sérieux pour la vie ou les biens des membres de la collectivité, pour stigmatiser un comportement que la société juge extrêmement répréhensible parce qu'il viole gravement des valeurs fondamentales, ou pour exercer une contrainte sur les délinquants qui refusent de se soumettre à d'autres sanctions pénales. La réadaptation sociale

ne constitue pas une justification valable du recours à l'emprisonnement; cependant, une fois la sentence prononcée, le détenu devrait bénéficier de services sociaux et médicaux. Les tribunaux ne devraient recourir à l'emprisonnement que si une sanction moins sévère risque de ne pas atteindre les objectifs désirés. Il faut fixer la durée de l'emprisonnement en tenant compte de la nature de l'infraction, des circonstances de sa perpétration et des objectifs de la sanction. Une peine d'emprisonnement visant la neutralisation ne peut durer plus de 20 ans. La peine qui vise la stigmatisation d'un comportement ne devrait pas excéder trois ans; mais lorsque l'emprisonnement est imposé pour non-respect délibéré d'autres sanctions, il ne devrait pas dépasser six mois.

- (9) L'ordonnance d'hospitalisation : un tribunal devrait pouvoir ordonner qu'une peine d'emprisonnement soit purgée en partie dans un établissement hospitalier pour permettre au délinquant d'y obtenir le traitement dont il a besoin.

La Commission a en outre proposé que les juges adoptent des critères concernant les mesures non sentencielles et se rencontrent périodiquement pour s'assurer que ces critères soient bien respectés, ou pour les modifier le cas échéant. Enfin, la Commission a recommandé l'intégration au *Code criminel* des principes directeurs énoncés dans son rapport.

E. La révision du droit pénal

Reconnaissant qu'il faudrait refondre son droit pénal et mettre au point un ensemble de propositions cohérentes correspondant à une politique en matière de justice pénale, le Canada a entrepris en 1981 la révision dudit droit. Le projet sur la détermination de la peine, qui s'intègre à un ensemble d'une cinquantaine d'autres projets, a été lancé prioritairement en 1982.

1. Le droit pénal dans la société canadienne

Un document publié en 1982 par le ministère de la Justice et intitulé *Le droit pénal dans la société canadienne* expose les grandes lignes de la politique du Canada sur l'objet et les principes fondamentaux du droit pénal. Ce document sert de cadre à la révision permanente du droit pénal, dont relèvent le Projet relatif à la détermination de la peine et le Projet de

révision du droit correctionnel (dont il est question plus loin dans le présent chapitre).

Ce document passait en revue les diverses tendances de la criminalité, ainsi que les diverses explications offertes pour expliquer ce phénomène; il énumérait les différentes politiques adoptées par les gouvernements pour répondre aux problèmes de la criminalité et cerner les facteurs qui continueront vraisemblablement d'influer sur l'évolution générale de la situation au Canada. Il dégagait sept grands objectifs qui répondent à l'ensemble des critiques, difficultés et objections spécifiques suscitées par le droit pénal et la justice pénale (notamment à l'égard de l'efficacité des sanctions correctionnelles et des autres dispositions judiciaires, du rôle et des besoins des victimes, ainsi que de la détermination et de l'application des peines).

Le document concluait que la justice pénale doit viser tant l'objectif de la «justice» que celui de la «sécurité», que les peines infligées dans les affaires criminelles sont perçues avant tout comme des châtements par le public et les délinquants, que le droit pénal devrait se distinguer des autres formes de contrôle social par l'application du critère voulant que le crime soit «un comportement qui cause ou menace de causer un préjudice *grave*» et que l'on devrait choisir les moyens que la justice pénale peut employer pour atteindre ses objectifs en tenant compte de considérations de justice, de nécessité et d'économie.

Cette politique est une reconnaissance du fait que le Canada a garanti certains droits et libertés et qu'il s'est engagé sur le plan international à assurer le respect de certaines normes. Le droit pénal est nécessaire à la protection du public et au maintien de l'ordre social, mais il occasionne de nombreux accrocs — et parmi les plus graves — aux droits et libertés individuels de la part de l'État.

Le Droit pénal dans la société canadienne définit l'objectif du droit pénal de la façon suivante :

Le droit pénal a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société au moyen d'un ensemble de prohibitions, de sanctions et de procédures destinées à réagir de façon équitable et appropriée aux comportements répréhensibles qui causent ou menacent de causer un préjudice grave aux personnes ou à la collectivité.

L'ouvrage recommande d'atteindre cet objectif par des moyens conformes, d'une part, à la *Charte canadienne des droits et libertés* et, d'autre part, à douze principes, dont les six qui suivent et qu'on peut considérer comme liés directement ou indirectement à la détermination de la peine et en rapport avec l'étude du Comité :

- f) Le droit pénal doit prévoir des sanctions reliées à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du contrevenant; ces sanctions doivent également refléter la nécessité de protéger le public contre la récidive et de dissuader d'autres personnes de commettre ces mêmes infractions.
- g) Dans les cas qui le permettent et le justifient, le droit pénal et le système de justice pénale doivent également promouvoir et prévoir :
 - (i) des possibilités de réconciliation de la victime, de la collectivité et du délinquant;
 - (ii) une compensation pour le préjudice causé à la victime;
 - (iii) la possibilité de réhabiliter le délinquant et de le réintégrer au sein de la collectivité.
- h) On doit imposer des sentences semblables à des personnes trouvées coupables d'infractions semblables lorsque les circonstances pertinentes sont semblables.
- i) En imposant une sentence, on doit choisir la mesure la moins restrictive qui soit suffisante et adéquate vu les circonstances.
- j) Afin d'assurer l'égalité de traitement et le respect de l'obligation de rendre compte, les pouvoirs discrétionnaires exercés à certaines étapes critiques du processus de justice pénale doivent être soumis à des mécanismes de surveillance appropriés;

[...]

- l) Dans les cas qui le permettent et le justifient, on doit donner aux citoyens l'occasion de participer au processus de justice pénale et à la détermination des intérêts de la collectivité.

2. Le projet de loi C-19 et l'énoncé de politique sur la détermination de la peine qui l'accompagne

En février 1984, le gouvernement a présenté le projet de loi C-19, qui proposait un ensemble de modifications au *Code criminel* dont certaines ont déjà été adoptées (dans leur forme initiale ou révisée) et dont d'autres sont restées au *Feuilleton*. Une partie du projet de loi portait sur la détermination de la peine : les questions ayant un rapport avec le but de la sentence ont été

déférées à la Commission canadienne sur la détermination de la peine, tandis que celles qui portaient sur les victimes et la forme recommandée de dédommagement ont été adoptées par le Parlement (sous une forme modifiée) dans le cadre du projet de loi C-89.

Le projet de loi C-19 définissait le but fondamental de la détermination de la peine, qui est la protection du public, et établissait cinq stratégies pour l'atteindre. Il dégagait les principes en vertu desquels le pouvoir discrétionnaire des tribunaux pouvait être limité : la proportionnalité entre les infractions et les peines, la cohérence, la modération et certaines restrictions quant au recours à l'emprisonnement. Le projet de loi s'accompagnait d'une politique sur la détermination de la peine émise par le ministère de la Justice pour définir le cadre des questions et préoccupations dans lequel les dispositions du projet de loi relatives à la détermination de la peine ont été mises au point.

Dans l'examen de la question de la détermination de la peine, on a beaucoup emprunté au travail du Comité Ouimet, de la Commission de réforme du droit du Canada et d'autres autorités canadiennes et internationales. Les commissaires canadiens ont notamment recommandé la modération dans le recours aux sanctions pénales (plus particulièrement l'emprisonnement), le recours accru à des peines non carcérales et le maintien du pouvoir discrétionnaire des juges, tout en insistant davantage sur des moyens tangibles d'assurer une attitude responsable de leur part. Par contre, un certain nombre d'autorités américaines ont insisté sur la nécessité d'une uniformité et d'une prévisibilité accrues dans la détermination de la peine (ce qui atténuerait la disparité entre les peines) et sur l'abandon de la théorie de la réadaptation au profit de celle du châtiment (ou du «juste dû»).

Comme on l'a indiqué dans *Le Droit pénal dans la société canadienne* trois grandes questions s'appliquent de façon toute particulière à la détermination de la peine : l'absence dans les lois actuelles de politiques ou de principes clairement énoncés, l'existence ou l'apparence de disparité et le manque de données sur l'efficacité des sanctions. Le projet de loi C-19 comportait — pour la première fois dans l'histoire législative canadienne — un énoncé explicite de l'objet et des principes de la détermination de la peine ainsi que des dispositions claires concernant la procédure et le régime de preuve à appliquer à la détermination de la peine. Il énonçait une liste élargie et plus clairement définie d'options qui réservait l'emprisonnement aux cas dans lesquels les peines non carcérales ne conviennent pas. Il reconnaissait davantage la légitimité des préoccupations des victimes en

accordant une plus grande priorité à l'utilisation, dans un plus grand nombre de cas, de peines consistant à réparer les dommages causés, ainsi qu'en uniformisant et en précisant les dispositions du *Code criminel* relatives à la restitution.

3. La Commission canadienne sur la détermination de la peine

Au moment du dépôt du projet de loi C-19 à la Chambre des communes, le gouvernement a annoncé la création de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, chargée d'étudier et de proposer des lignes directrices en matière de détermination de la peine, des façons de rééquilibrer les peines maximales visées par le *Code criminel*, compte tenu de leur gravité comparativement à d'autres infractions, des solutions pour réduire au minimum la disparité injustifiée des sentences, ainsi que des moyens permettant la collecte de données plus exhaustives et accessibles au sujet de la détermination de la peine.

La Commission canadienne sur la détermination de la peine a déposé son rapport au Parlement à la fin de mars 1987. Elle a proposé d'énoncer dans la loi le but de la sentence et les principes qui seront pris en considération au moment de la détermination de la peine. Pour résoudre le problème de la disparité injustifiée des sentences, ses membres ont proposé la création d'une commission permanente des sentences, laquelle serait chargée d'élaborer des lignes directrices sur les sentences présomptives, qui seraient déposées au Parlement. Pour que le processus sentenciel soit plus clair, la Commission a recommandé l'abolition de la libération conditionnelle et la réduction des peines prévues et des peines infligées; à son avis, le processus sentenciel serait ainsi crédible et les peines seraient purgées intégralement sans que la population carcérale n'augmente. La Commission a aussi proposé d'encourager un plus grand recours aux dispositions sentencielles autres que l'incarcération. Elle a avant tout préconisé un système sentenciel qui, contrairement au système actuel, soit équitable, clair et prévisible.

Selon la Commission sur la détermination de la peine, notre processus sentenciel ne règle pas en soi les principaux problèmes sociaux à l'origine du crime, mais dans la mesure où il existe, les principes de justice et d'équité doivent y avoir préséance. Comme le but du processus sentenciel est de responsabiliser le délinquant plutôt que de le punir à proprement parler, on devrait appliquer la sanction appropriée qui est la moins lourde en l'occurrence. On ne devrait pas imposer l'incarcération en vue de la réadaptation, mais y recourir uniquement pour protéger la population contre

les criminels violents, lorsqu'une autre sanction ne peut traduire adéquatement la gravité ou la nature répétitive de l'infraction, ou qu'aucune autre sanction ne peut constituer une protection suffisante pour le public ou l'administration de la justice.

La Commission a recommandé l'abolition des peines minimales obligatoires, car elles sont injustes et manquent d'uniformité; elles ont pour effet de restreindre le pouvoir discrétionnaire du juge et de le contraindre à imposer une peine spécifique (on trouve un exposé plus complet sur cette question au chapitre VI).

La Commission sur la détermination de la peine a par ailleurs constaté que les peines maximales posent deux problèmes : il arrive souvent qu'elles ne soient pas suffisamment proportionnelles à la gravité des infractions, et qu'elles ne correspondent pas à la peine qui devrait être imposée au délinquant. La Commission a donc recommandé des peines maximales de 12 ans, principalement dans les cas d'infractions violentes causant de graves préjudices aux victimes : homicides, agressions sexuelles graves, kidnappings, etc. Des peines de 9 ans, de 6 ans, de 3 ans, d'un an ou de six mois seraient imposées pour d'autres infractions, selon leur gravité. La Commission a classé chaque infraction prévue au *Code criminel* selon sa gravité et l'a inscrite dans la catégorie de peines appropriée.

En outre, la Commission a recommandé le remplacement des peines d'une durée indéterminée, applicables aux délinquants dangereux, par des peines plus rigoureuses, d'une durée déterminée, lorsque des circonstances spéciales le justifient. Ces peines seraient imposées lorsque l'infraction appelle une peine maximale de 9 ou de 12 ans, et qu'elle a entraîné de graves blessures corporelles infligées dans un contexte de brutalité.

Pour atténuer l'élément d'incertitude quant à la durée de la peine, la Commission a recommandé qu'on abolisse la libération conditionnelle et que la réduction de peine méritée corresponde à 25 p. 100 au plus de la peine imposée. (Ces recommandations sont décrites de façon plus détaillée plus loin dans le présent rapport.) La suppression de la libération conditionnelle et l'allègement de la réduction de peine méritée feraient que la peine purgée correspondrait plus étroitement qu'à l'heure actuelle à la peine imposée.

Toutes ces propositions auraient les conséquences suivantes : de nombreux délinquants ne seraient pas incarcérés, ceux qui le seraient purgeraient des peines plus brèves, et pour une période d'une durée plus

précise, et ils purgeraient une plus grande proportion de ces peines en milieu carcéral. De l'avis de la Commission, la détermination de la peine y gagnerait en rigueur.

La Commission a également demandé que le juge chargé de la détermination de la peine soit autorisé à prescrire le niveau de sécurité de l'établissement dans lequel un délinquant doit purger sa peine. La Commission a recommandé l'adoption de lignes directrices sur la détermination de la peine, lesquelles seraient non pas obligatoires, mais simplement présomptives. Ainsi, le juge pourrait s'en écarter si les circonstances le justifient et s'il expose ses motifs. Ces lignes directrices comprendraient également une liste non exhaustive de circonstances aggravantes et de circonstances atténuantes qui seraient prises en considération par le juge chargé de la détermination de la peine. La Commission a recommandé la création d'une commission permanente des sentences qui, en consultation avec un conseil judiciaire, établirait les lignes directrices qui seraient déposées devant le Parlement et en surveillerait l'application.

Il faudrait recourir plus souvent aux sanctions communautaires, c'est-à-dire aux peines autres que l'emprisonnement. La Commission a recommandé que des amendes soient imposées seulement s'il est établi que le délinquant a les moyens de payer; l'incapacité de payer une amende ne devrait en aucun cas entraîner l'emprisonnement. Enfin, il faudrait recourir plus fréquemment au dédommagement.

4. La concertation aux ministères de la Justice et du Solliciteur général

Le ministère de la Justice consulte les provinces et les territoires, ainsi que les groupes et particuliers intéressés, au sujet des recommandations de la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Un document de travail sur la réforme de la détermination de la peine devrait paraître sous peu.

Le ministère du Solliciteur général a entrepris il y a plusieurs années la révision du droit correctionnel, dans le cadre de laquelle il revoit toutes les lois fédérales relatives à la correction et à la mise en liberté sous condition. Son examen de cette dernière question doit naturellement être mené en fonction des recommandations de la Commission sur la détermination de la peine.

Les ministères de la Justice et du Solliciteur général ont constitué un groupe de travail qui leur permet d'effectuer leurs consultations et leurs travaux de révision en coopération.

Notes

1. Rapport de la Commission canadienne de la réforme pénale et correctionnelle, *Justice pénale et correctionnelle : un lien à forger*, Information Canada, Ottawa, 1969, p. 200.
2. *Ibid.*, p. 209.

CHAPITRE V

LA RECHERCHE D'UN OBJECTIF DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE QUI FASSE L'OBJET D'UN CONSENSUS

Exception faite de quelques cas précis, le processus canadien de la détermination de la peine a un caractère discrétionnaire. Les cours d'appel ne s'opposent à une disposition sentencielle que lorsque certains facteurs ont été mal évalués. Une disparité est injustifiée lorsqu'il y a un écart marqué par rapport aux peines qui sont normalement infligées par le même tribunal pour un crime identique ou semblable et que cet écart ne repose sur aucun motif valable.

On s'entend généralement pour dire que les différences injustifiées ne devraient pas exister. Les recherches en matière de disparité des peines laissent entendre que c'est la confusion entourant le but de la détermination de la peine qui est la raison la plus souvent invoquée pour expliquer cette situation. À l'heure actuelle, les lois n'énoncent pas l'objet de la détermination de la peine. Le manque d'uniformité dans la jurisprudence semble provenir du fait qu'il est souvent impossible de combiner des éléments comme la protection de la société, la punition, la dénonciation et la dissuasion; ces éléments sont souvent contradictoires et incompatibles. Il convient donc de s'entendre sur une finalité de la détermination de la peine qui puisse orienter la magistrature et éclairer les citoyens.

Plusieurs propositions ont été faites en ce qui concerne les buts et les principes qui s'imposent en matière de détermination de la peine. La Commission de réforme du droit a proposé l'élaboration d'une politique rationnelle et cohérente qui mettrait l'accent sur les principes de la dénonciation, de la proportionnalité et de la modération. (En matière de détermination de la peine, la modération s'entend du recours à la mesure la moins coercitive possible, en conformité avec les principes de la dénonciation et de la proportionnalité. La dénonciation et la proportionnalité sont définies ci-dessous.)

Bon nombre des témoins qui se sont présentés devant le Comité croyaient au même titre que la Commission sur la détermination de la peine

et la Commission de réforme du droit que c'est avant tout le principe de la proportionnalité qui doit déterminer la nature et la durée de la peine. Plusieurs d'entre eux étaient d'avis qu'il convenait d'élaborer des principes directeurs obligatoires ou présomptifs si l'on voulait éviter les différences injustifiées entre les peines.

Le Comité souscrit d'emblée à l'avis de la Commission canadienne sur la détermination de la peine qui estime que l'objet et les principes de la détermination de la peine devraient être clairement énoncés dans la loi. Dans sa recherche de la finalité de la détermination de la peine, le Comité a tenté de faire ressortir les points communs des mémoires qui lui ont été présentés, notamment de la signification fondamentale des prises de position ainsi que des mots qui ont été employés verbalement ou par écrit. Le présent chapitre traite des différentes conceptions de la détermination de la peine dont le Comité a tenu compte pour formuler ses recommandations sur les buts et les principes qui devraient être énoncés dans des dispositions législatives.

A. Protection de la société

La protection de la société est le but de la peine qui est le plus souvent mentionné. Pourtant, on dit également que la protection de la société est le but global du droit pénal.

La Commission sur la détermination de la peine craignait que l'assimilation du but d'un élément de la justice pénale au but global de cette justice crée une grande confusion. Plus particulièrement, si on dit que la protection de la société est le but fondamental de la détermination de la peine, on crée des attentes peu réalistes en ce qui concerne les fins auxquelles celle-ci peut permettre d'arriver (p. 164, 168). La Commission a en outre soutenu que même si les peines assurent une certaine protection, ce n'est pas aux tribunaux de première instance qu'il appartient principalement d'atteindre ce but. Elle était néanmoins disposée à inclure la protection de la société (sans toutefois lui accorder une trop grande importance) dans les principes applicables à la détermination de la peine.

Le Comité accepte l'objet du droit pénal tel qu'il est énoncé dans *Le Droit pénal dans la société canadienne* (voir au chapitre IV). Le Comité remarque que le gouvernement fédéral reconnaît, dans ce document où il définit sa politique, que le droit pénal ne constitue que l'une des façons de protéger la société et qu'il contribue «à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société.» Le système de justice pénale ne peut à lui seul,

même dans son ensemble, assurer la protection de la société. Plusieurs témoins ont exhorté le Comité à conclure qu'aucun système de justice pénale ne peut à lui seul répondre aux attentes de la population en matière de sécurité et de protection. Voici ce qu'a déclaré le Conseil des Églises pour la justice et la criminologie :

Les collectivités doivent participer à la solution de leurs problèmes moraux. [...] Les institutions ne peuvent que leur fournir un appui; elles ne peuvent pas amener la justice, la paix et la sécurité dans la société [...] Si on donnait aux Canadiens une idée plus réaliste du crime et des façons de régler les conflits de façon plus positive, ils se sentiraient moins impuissants devant le crime [...] (Mémoire, p. 2).

Néanmoins, le Comité ne souscrit pas à l'avis de la Commission sur la détermination de la peine selon lequel l'objet fondamental de la peine ne devrait pas être la protection de la société. En effet, de nombreux témoins qui ont des conceptions différentes sur les questions de justice pénale ont conseillé au Comité de proposer que la protection de la société constitue l'objet fondamental de la détermination de la peine. Même s'il reconnaît que la détermination de la peine n'est que l'un des éléments de la justice pénale, et qu'elle est sans doute de portée limitée, le Comité estime que la confiance du public envers la justice pénale exige que la protection de la société soit considérée comme l'objet fondamental de chacun de ses éléments. À cet égard, la détermination de la peine ne fait pas exception.

Les énoncés de mission du Service correctionnel du Canada (proposé en 1984) et de la Commission nationale des libérations conditionnelles (adopté en 1986) et l'objet provisoire du système correctionnel proposé par la Révision du droit correctionnel (Document de travail #1, 1986) incluent à juste titre, de l'avis du Comité, la contribution au maintien d'une société juste, paisible et sûre et la contribution à la protection de la société dans leur déclaration d'objet. Le Comité estime qu'il devrait en être de même dans l'énoncé du but de la détermination de la peine.

L'énoncé de l'objet du droit pénal proposé par le gouvernement fédéral dans *Le Droit pénal dans la société canadienne* comprend la stratégie à adopter en vue de l'atteindre : «au moyen d'un ensemble [équitable et approprié] de prohibitions, de sanctions et de procédures...». Cette double façon de formuler l'objet du droit pénal indique que celui-ci devrait continuer d'avoir deux principaux aspects, à savoir des objectifs de sécurité (liés à la protection de la société) et des objectifs de justice (équité et garanties concernant les droits et libertés, etc.). La Commission sur la détermination de la peine semble avoir mis l'accent sur le premier aspect

dans sa formulation de l'objet du droit pénal, et sur le second dans son énoncé de l'objet de la détermination de la peine :

[. . .]

2. But général du droit pénal

Il est reconnu et établi que la paix et la sécurité sont des valeurs nécessaires à la vie en société et que le but général du droit pénal est par conséquent de contribuer à la préservation d'une société juste, pacifique et sûre.

3. But essentiel de la sentence

Il est reconnu et établi qu'une société libre et démocratique ne peut jouir de la paix et de la sécurité que par l'application des principes de justice fondamentale. Conformément au but général du droit pénal qui est de préserver une société juste, pacifique et sûre, le but essentiel de la sentence consiste à préserver l'autorité de la loi et à en promouvoir le respect par l'imposition de justes sanctions.

Les principes proposés par le groupe de travail chargé de la révision du droit correctionnel sont conformes à ceux qu'énonce *Le Droit pénal dans la société canadienne*. Le groupe de travail mentionne cinq stratégies qui permettent au système correctionnel de contribuer à la protection de la société. Celles-ci reflètent les aspects multiples du système correctionnel dans la société contemporaine de même que les deux aspects des objectifs du droit pénal décrits ci-dessus. Le groupe de travail a donc reconnu que la société exige que l'on poursuive plus d'une stratégie relativement à des questions aussi complexes et que les risques et les besoins particuliers qui différencient les délinquants exigent une approche souple.

Le Comité s'est inspiré de ce souci de diversité pour proposer un objet de la détermination de la peine. On verra ci-dessous les concepts qui pourraient animer les stratégies visées dans un tel énoncé.

B. La responsabilité du contrevenant par opposition à la punition

Certains témoins qui ont comparu devant le Comité ont soutenu que *l'un* des objets de la détermination de la peine, sinon *le seul*, était la punition. Pour ces témoins, le principe du «juste dû» ou de la proportionnalité était important. Ils avaient tendance à penser que les peines qui étaient infligées aux auteurs des infractions les plus graves (par ex., toute infraction qui entraîne la mort ou toute agression sexuelle grave) ne reflètent pas le principe de la proportionnalité. (Le principe de la proportionnalité

veut que la nature et la durée de la peine dépendent directement de la gravité de l'infraction commise et du degré de culpabilité du contrevenant. On peut dire que la peine maximale prévue dans le *Code criminel* reflète la gravité de l'infraction.)

La Commission sur la détermination de la peine a remarqué que même si la détermination de la peine est par nature punitive, ce n'est pas la même chose qu'une punition. En outre, on peut établir une distinction entre le châtement infligé à dessein par la justice pénale et la sévérité non intentionnelle des circonstances de son application. De plus, selon la position de la Commission, les peines ne privent pas toutes les intéressés de leurs droits au point de mériter d'être qualifiées de châtements, bien qu'elles soient pour la plupart de caractère coercitif. Depuis quelques années, la notion de rétributivisme n'est plus admise, sauf dans les cas où il s'agit de violence extrême et où il y a lieu de limiter la sévérité du châtement.

Certains des témoins ont pressé le Comité de conclure que le châtement n'est pas une notion valable. Ils ont soutenu que le châtement n'encourage nullement les intéressés à assumer la responsabilité de leurs gestes et qu'il ne fournit aucune possibilité de dédommager la victime ou la collectivité. Ce qui est plus grave encore, il tend à encourager les délinquants à refuser d'assumer toute responsabilité au moyen de mensonges ou de dénégations, ou en évitant de se faire prendre. En revanche, certains des témoins étaient persuadés que le châtement sévère servirait lui-même de dissuasion soit spécifique, soit générale, soit de l'une et l'autre à la fois. (La dissuasion désigne la faculté qu'aurait une sentence d'empêcher le délinquant de se livrer de nouveau au comportement frappé d'une sanction (dissuasion spécifique), ou d'empêcher les tiers de s'y livrer (dissuasion générale). On peut invoquer certaines preuves à l'appui de cette thèse pour ce qui est de certaines infractions et de certains groupes de contrevenants, mais les preuves manquent en ce qui concerne la dissuasion générale. Or, les tribunaux canadiens n'hésitent jamais, semble-t-il, à appuyer cette thèse. **Néanmoins, si l'on ne tient pas compte de la notion de châtement, on ne tient pas compte non plus d'une opinion très répandue dans la population en ce qui concerne la détermination de la peine.**

Toutefois, la plupart des témoins qui ont traité de la question du châtement cherchaient, semble-t-il, une formule qui fasse en sorte que les contrevenants soient tenus responsables de leur comportement criminel et qui puisse en outre exprimer la réprobation de la collectivité à l'égard de ce comportement (la dénonciation). Par ailleurs, aux yeux de bon nombre de

témoins, il est essentiel que les délinquants se reconnaissent responsables de leur comportement criminel pour être en mesure de renoncer à toute activité criminelle.

Le Comité a été impressionné par la portée de cette notion de responsabilité du contrevenant. Outre qu'elle constitue un élément essentiel des programmes de déjudiciarisation et de nombreuses mesures autres que carcérales, les victimes en reconnaissent généralement la validité. Les partisans de la doctrine de la justice orientée vers le dédommagement admettent depuis longtemps qu'il importe tant pour la victime que pour le délinquant (et, en dernière analyse, pour la collectivité) que les délinquants assument la responsabilité de leurs actes et prennent des mesures en vue de réparer les préjudices qu'ils ont causés. **Aux yeux du Comité, il incombe à la collectivité d'obliger les délinquants à faire face aux conséquences de leurs actes, à en assumer la responsabilité et à offrir un dédommagement.**

C. Dédommagement des victimes

Lorsqu'il s'agit d'infractions mineures contre les biens, le délinquant peut indiquer qu'il assume cette responsabilité en restituant à la victime les biens qu'il a volés, en réparant les dommages causés à ses biens, ou en lui remboursant les frais que lui ont occasionnés la réparation des dommages subis ou le remplacement de ses biens. Dans certains cas, au lieu de restituer une somme d'argent à la victime, le délinquant peut lui fournir des services personnels¹ ou effectuer à titre bénévole des travaux pour un organisme communautaire.

Lorsqu'il est impossible de reconstituer le statu quo (par exemple, s'il y a eu perte de vie) les délinquants mettent habituellement beaucoup de temps à admettre leurs infractions et à en assumer véritablement la responsabilité. En pareil cas, il importe de fournir au délinquant la possibilité de manifester son remords et de procéder à une restitution quelconque, de caractère symbolique, qui constitue l'une des étapes d'une guérison de la «fracture» survenue au sein de la collectivité et entre certaines personnes. (La «fracture» fait allusion à la rupture des relations harmonieuses au sein de la collectivité, par suite de l'acte criminel qui en a troublé la paix.)

D. Neutralisation et dénonciation

On affirme également que le fait d'accroître la fréquence ou la sévérité de la sanction en vue de neutraliser les délinquants aboutira à une réduction des taux de criminalité. Toutefois, il semble que les populations carcérales et les taux de criminalité accusent une hausse en même temps. De plus, le crime est tellement répandu dans les prisons que le recours accru à l'emprisonnement risque non pas de réduire les taux de criminalité mais de les augmenter. La Commission sur la détermination de la peine a conclu que la neutralisation n'était pas, dans l'ensemble, un objectif valable de la détermination de la peine, puisqu'il est atteint d'abord et avant tout au moyen de sanctions carcérales — il n'y aurait plus de place pour les sanctions communautaires si la neutralisation constituait le seul objectif de la détermination de la peine.

La dénonciation applique un jugement de valeur à des formes de comportement qui sont inadmissibles sur le plan social. À l'heure actuelle, on considère que les sentences ayant un caractère de dénonciation jouent un rôle important dans le maintien du système des valeurs de la société; elles sont en général plus sévères que celles qui visent un effet de dissuasion générale. Bien que la dénonciation constitue un aspect fort important de la détermination de la peine, la Commission sur la détermination de la peine a affirmé que l'on ne peut y voir un objectif. La dénonciation a recours à un langage qui exprime la condamnation. C'est pourquoi elle atteint son but dans la mesure où la condamnation fait l'objet d'une certaine publicité.

Dans les cas de violence les plus graves, où le délinquant reste une menace pour la collectivité, la protection de la société exige qu'on lui applique une forme quelconque de neutralisation. Souvent, la collectivité exige une forme de dénonciation de l'acte criminel, même si le risque n'existe plus.

Néanmoins, le Comité est persuadé que les délinquants qui sont simplement «sous les verrous» (ou encore, en résidence surveillée au moyen de dispositifs électroniques) n'assumeront probablement pas la responsabilité de leur comportement criminel. Ils se contentent de purger la peine que le crime leur a valu et, une fois cet échange terminé, ils peuvent récidiver. C'est pourquoi le Comité a cru bon de donner dans une autre partie du présent rapport, un aperçu des réformes qu'il faut apporter dans les établissements correctionnels afin que ceux-ci puissent contribuer à long terme à la protection de la société.

E. Solutions autres que l'emprisonnement

Le Comité a convenu en général, dès le début de ses délibérations, qu'il serait souhaitable d'appliquer des solutions autres que l'emprisonnement aux délinquants qui ont commis des infractions non violentes. Il est trop coûteux, tant sur le plan financier que sur le plan social, d'avoir recours à l'emprisonnement dans leur cas.

Le Canada recourt davantage à l'emprisonnement que la plupart des pays occidentaux. Seuls la Pologne et les États-Unis accusent des taux d'emprisonnement plus élevés². Au cours des cinq dernières années, le taux des accusations pénales a baissé au Canada, alors que le taux d'emprisonnement a augmenté. (La population des pénitenciers a augmenté de 43 p. 100 de 1972 à 1983 et de 20 p. 100 entre 1982-1983 et 1986-1987³.) Malgré cette réalité, le Comité a le sentiment qu'aux yeux de la population canadienne, on emprisonne un plus petit nombre de délinquants, qui purgent des peines plus brèves et qui obtiennent plus facilement une mise en liberté anticipée. Dans l'ensemble, la population canadienne n'est pas suffisamment informée des pratiques en matière de détermination de la peine et prête au système une indulgence qui ne correspond nullement à la réalité.

On condamne très souvent à l'emprisonnement des personnes ayant commis une infraction non violente ou n'ayant pas payé une amende, ce qui aboutit au surpeuplement et fait que l'on s'écarte du principe de la proportionnalité dans la détermination de la peine. En outre, l'accroissement de la population carcérale ne semble pas réduire les taux de criminalité. **Aux yeux du Comité, les ressources du système carcéral — qui coûte très cher — devraient être réservées aux cas les plus graves. Sauf dans des situations exceptionnelles, il y a lieu d'abolir l'emprisonnement pour le non paiement des amendes. Pour ce qui est des auteurs d'infractions mineures, il convient d'envisager toutes les solutions non carcérales avant de recourir à l'emprisonnement.**

Rares sont ceux qui critiquent l'emprisonnement prolongé des criminels dangereux et violents. Toutefois, on peut légitimement préconiser l'application de peines autres que l'incarcération à de nombreux délinquants qui ne menacent pas la sécurité physique ni matérielle de leurs concitoyens. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que la Commission sur la détermination de la peine, suivant ainsi l'exemple du Comité Ouimet et de la Commission de réforme du droit du Canada, ait recommandé de limiter le recours aux peines d'emprisonnement et de ne les infliger habituellement qu'aux auteurs

des infractions les plus graves, notamment celles comportant des actes de violence. Ces recommandations correspondent à la résolution sur les peines autres que l'emprisonnement, adoptée au cours de la Septième Conférence des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants.

Néanmoins, le Comité est conscient du fait que certains des délinquants emprisonnés pour des atteintes à la propriété ont des casiers judiciaires chargés et que dans certains cas ils constituent, pour la collectivité, un risque (de violence et, en général, de récidive). Le Comité, craint qu'un grand nombre de ces contrevenants n'aient pas été tenus responsables de leur comportement criminel, autrement qu'en étant «mis à l'ombre», et qu'ils n'aient pas assumé eux-mêmes la responsabilité de leur comportement criminel. Le Comité ne veut pas donner l'impression de considérer les atteintes à la propriété comme des infractions anodines. Il sait que ces infractions risquent de bouleverser profondément ceux qui en sont les victimes. En outre, en ne frappant pas ce comportement de sanctions sévères, on risque de créer, tant chez les contrevenants que dans la population, le sentiment que ce comportement peut être toléré. Selon le Comité, il ne doit pas l'être.

En appuyant le recours accru aux peines autres que l'emprisonnement et l'élaboration de nouvelles solutions dans ce domaine, le Comité estime qu'il faut d'abord et avant tout mettre l'accent sur des méthodes qui incitent les contrevenants à assumer la responsabilité de leur comportement criminel et s'efforcer par la suite de faire retrouver à la victime la situation où elle était avant l'infraction et à lui témoigner un repentir sincère.

Aux yeux du Comité, c'est cette notion qui doit prédominer dans l'esprit des juges qui prononcent la peine. Il incombe à la fois à l'avocat de la défense et au procureur de la Couronne de s'en inspirer. Il y a lieu d'établir quelles sont les opinions et les besoins de la victime et, après les avoir communiqués à l'avocat de la défense, de les faire connaître au juge qui prononce la peine. Dans tous les cas où il est possible de le faire, il y a lieu de faire appel dans les plus brefs délais aux services de réconciliation des victimes et des contrevenants (et, dans les cas les plus graves, aux services de planification des peines autres que l'incarcération), dont il sera question au Chapitre sept. On fournira ainsi aux victimes l'appui qu'il leur faut et on aidera tous les intéressés à parvenir à la formulation de dispositions sentencielles répondant à la fois aux besoins des victimes et à ceux des délinquants.

F. La «réadaptation» des délinquants

Le Comité sait que certains délinquants, peut-être bon nombre d'entre eux, ne se résoudront pas facilement à assumer la responsabilité de leurs infractions. Dans certains cas, la «mentalité criminelle» est profondément enracinée en eux. Ils nieront vigoureusement avoir quoi que ce soit à se reprocher. Dans ces cas, comme dans certains autres, les propres besoins des délinquants peuvent prendre une telle importance que ces derniers peuvent être dans l'impossibilité de procéder à une restitution valable ou de déployer des initiatives réalistes en vue de réparer les préjudices causés avant d'avoir été réadaptés. (Des témoins ont parlé d'«adaptation» plutôt que de «réadaptation» pour insister sur les déficiences de développement de certains délinquants, qui obligent parfois les autorités correctionnelles à donner à ces délinquants la possibilité de s'instruire et de se développer sur les plans personnel, social et professionnel. La question n'est pas de récupérer quelque chose qui s'est perdu, mais d'acquérir quelque chose qui faisait défaut.)

Le système de détermination de la peine et le système correctionnel doivent reconnaître ce fait et fournir aux délinquants des possibilités de réadaptation et ce, non pas uniquement (comme on l'a laissé entendre) parce que certains d'entre eux ont pu être eux-mêmes des victimes. À défaut de réadaptation, il est peu probable qu'ils soient en mesure de reconnaître la part de responsabilité qu'ils doivent assumer par rapport au comportement auquel ils se sont livrés, de déployer à l'égard de leurs victimes et de la collectivité des initiatives visant à rétablir l'équilibre social qu'a rompu leur comportement antérieur, et de modifier par la suite leurs attitudes et leur comportement de manière à éviter à l'avenir tout comportement criminel.

De nombreux témoins ont demandé que l'on fasse de la réadaptation des contrevenants un des objectifs essentiels de la détermination de la peine. Certains témoins ont laissé entendre qu'il s'agissait là d'un mécanisme protégeant la population contre les crimes des récidivistes; selon d'autres témoins, cette notion aurait des origines plus «pures», de caractère humaniste.

Bien que l'on reconnaisse en général que le milieu carcéral n'est pas celui qui convient à la réadaptation des contrevenants, certains tribunaux continuent de les condamner à l'emprisonnement en vue de leur réadaptation. Depuis quelques années, on a fort bien compris que les prisons ne peuvent nullement réhabiliter les contrevenants malgré eux. C'est

pourquoi le projet de loi C-19 (qui n'a jamais été adopté) et la Commission sur la détermination de la peine ont proposé que l'emprisonnement ne soit jamais infligé *uniquement* aux fins de la réadaptation.

Malheureusement, on associe cette thèse à celle voulant que les prisons ignorent la réadaptation. En réalité, on propose la solution suivante : si la réhabilitation du contrevenant est l'objectif premier de celui qui prononce la peine, il doit choisir la sanction communautaire qui convient en l'espèce. Lorsqu'une peine d'incarcération s'impose (et ce, pour des motifs n'ayant rien à voir avec la réadaptation), les responsables des services correctionnels doivent offrir au détenu des possibilités de réadaptation. On retrouve cette thèse dans les stratégies proposées à des fins correctionnelles, dans *Philosophie correctionnelle*, le premier des documents de travail publié par la Révision du droit correctionnel.

Chaque délinquant présente des besoins particuliers; c'est pourquoi on doit offrir une gamme étendue de programmes et de services. Dans certains cas, il s'agira de services d'alphabétisation et, dans d'autres cas, de possibilités de formation professionnelle ou d'études universitaires. Dans de nombreux cas, il y aura lieu d'offrir des programmes de traitement contre la toxicomanie; souvent il faudra fournir de la formation et des services de pré-emploi. Ce ne sont que quelques-uns des programmes et des services signalés au Comité et que celui-ci a considérés.

Quoique la Commission sur la détermination de la peine ait assigné aux possibilités de réadaptation du contrevenant une certaine importance dans les principes de détermination de la peine, elle s'est déclarée opposée à faire de la réadaptation un objectif de la détermination de la peine, parce que l'évaluation des programmes montre qu'elle a peu d'effet sur le nombre de récidives, notamment s'il y a emprisonnement. Dans un article récent, un des commissaires et le directeur de la recherche de la Commission reprennent cette idée⁴.

Les audiences que le Comité a tenues et les visites d'établissements qu'il a faites l'ont convaincu qu'une gamme étendue de programmes et de services bien organisés peut avoir un effet bénéfique sur les délinquants. Le Comité croit que les gens peuvent s'améliorer et qu'ils s'améliorent effectivement. Il rejette l'idée que «rien ne fonctionne». Le Comité s'inquiète cependant parce que, selon les résultats de la recherche, certains programmes seraient nuisibles et beaucoup d'autres n'auraient aucun effet bénéfique. Néanmoins, il ne connaît aucune manière positive d'inciter les

contrevenants à s'améliorer sauf celle de leur proposer d'essayer. Selon les résultats de la recherche, il importe de continuer à évaluer régulièrement les programmes et de fonder les nouveaux programmes sur des méthodes qui ont donné des résultats. (Ce sujet sera repris au Chapitre XIV.)

G. Promouvoir le respect du droit et en assurer la suprématie

La Commission sur la détermination de la peine affirme qu'en définitive, la majorité de la population n'a pas besoin d'être détournée des agissements criminels et qu'elle n'a pas non plus besoin d'être réadaptée, ni neutralisée. La population estime cependant que les comportements gravement répréhensibles doivent engager la responsabilité de leur auteur. Le fait de tenir un individu responsable d'un comportement qui va à l'encontre des valeurs essentielles de la société en lui imposant une sanction qui devrait définir l'objet global de la détermination de la peine. L'inexistence de cette responsabilité aura comme conséquence de démoraliser la société, puisque les sujets enfreindront la loi en croyant que les avantages de leur conduite illégale dépassent ses inconvénients. **Le Comité reconnaît que le point capital est la responsabilité.**

H. Propositions de la Commission sur la détermination de la peine

Il existe des incohérences entre les différents objectifs traditionnellement prêtés à la justice pénale par les tribunaux. Pour éliminer ces incohérences, la Commission sur la détermination de la peine propose d'exclure les objets ou principes qui sont manifestement contradictoires de l'énoncé de l'objet de la détermination de la peine. Elle a estimé qu'il y avait lieu de déterminer un ordre de priorité des principes (c'est-à-dire des facteurs qui ont un effet sur la détermination d'une peine en particulier) afin de résoudre le dilemme que pose le choix entre des principes opposés. De plus, il n'y a pas lieu, selon la Commission, d'attribuer à la détermination de la peine des objectifs qui lui sont contraires. Enfin, il ne faut pas souscrire à un objectif dont les chances de réalisation sont trop minces, même s'il est théoriquement conforme aux principes de la détermination de la peine.

Les objectifs de la détermination de la peine proposés par la Commission ont été examinés au début de ce chapitre. La Commission a également formulé un ensemble de principes dont les juges devraient s'inspirer pour fixer chaque sentence. Le Comité a repris ces principes, dans la mesure où ils n'étaient pas incompatibles avec son point de vue, pour formuler sa propre conception de l'objet de la détermination de la peine.

I. Résumé de l'avis du Comité

En résumé, le Comité est d'avis que l'énoncé des principes de la détermination de la peine au Canada doit mettre l'accent sur la contribution de la détermination de la peine à la protection de la société et devrait insister sur la valeur que représentent :

- ° l'acceptation par les délinquants de la responsabilité de leur conduite criminelle et de ses conséquences;
- ° la réparation du tort fait à la victime et la réconciliation du délinquant avec la victime et la société;
- ° la réadaptation des délinquants;
- ° la dénonciation et la neutralisation, au besoin.

Le Comité estime de plus qu'à moins que cela ne représente un risque disproportionné pour la société, la réadaptation du délinquant devrait se faire dans la société et qu'il faut avoir recours à l'incarcération le moins souvent possible. Enfin, le Comité croit que, chaque fois que c'est possible, la société et les victimes devraient jouer un rôle plus important dans la détermination et l'administration de la peine.

Le Comité pense aussi, comme le président de la Commission de réforme du droit, que la détermination de la peine doit s'intégrer à une politique d'ensemble de la justice pénale. Le Comité estime que son point de vue sur la détermination de la peine est conforme aux objectifs et aux principes énoncés dans l'ouvrage intitulé *Le Droit pénal dans la société canadienne*.

De plus, le Comité croit que le travail en matière de justice pénale devrait s'appuyer sur la dimension humaine de l'infraction (le tort réel causé par les délinquants aux victimes, à leurs proches et à la société). Actuellement, ceux qui prennent des décisions n'ont presque pas de renseignements sur les répercussions de leurs décisions et ne savent pas si celles-ci atteignent les objectifs voulus. On a soutenu que la justice pénale actuelle n'a pas de rapport avec l'expérience humaine de la criminalité. S'il en est de même, cette situation contribue, à n'en pas douter, au cynisme et à l'absence de motivation de ceux qui oeuvrent dans ce domaine, de même qu'au mécontentement du public. Bien qu'on puisse n'être pas d'accord sur

la véracité de ces affirmations, le Comité estime que sa façon d'envisager la détermination de la peine serait de nature à apporter un commencement de solution à ces problèmes.

Recommandations n° 5

1. Le Comité souhaite que l'objet de la détermination de la peine soit défini dans un texte de loi dans les termes suivants :

La détermination de la peine a pour objet de favoriser la préservation d'une société juste, pacifique et sûre, en rendant les délinquants responsables de leurs agissements criminels par l'imposition d'une juste sanction qui

- a) oblige les délinquants — ou les incite s'il est impossible de les obliger — à reconnaître le tort qu'ils ont fait aux victimes et à la société et à assumer la responsabilité des conséquences de leur comportement;
- b) tient compte des mesures que les délinquants ont déjà prises ou se proposent de prendre pour réparer le tort causé aux victimes et à la société ou pour manifester qu'ils assument la responsabilité de leur comportement;
- c) favorise la réconciliation entre les délinquants et les victimes quand les victimes le souhaitent ou consentent à prendre part à ces mesures;
- d) au besoin, fournit aux délinquants la possibilité de s'amender ou de se réadapter à la société afin de devenir des citoyens responsables et respectueux des lois;
- e) au besoin, dénonce le comportement du délinquant ou le neutralise.

Recommandation n° 6

Le Comité recommande l'intégration des principes suivants à la loi qui devrait régir la détermination de la peine;

Dans le but de réaliser les objets de la détermination de la peine, la cour exerce le pouvoir discrétionnaire qu'elle possède conformément aux principes suivants :

- a) La peine doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du contrevenant. Elle doit aussi être conforme aux peines infligées à d'autres contrevenants pour des infractions semblables commises dans des circonstances semblables (notamment en ce qui concerne les circonstances atténuantes et aggravantes, le casier judiciaire et les conséquences de l'infraction pour la victime);
- b) La peine maximale ne doit être prononcée que dans les cas les plus graves;
- c) La nature et la durée de la peine ne doivent pas être excessives, compte tenu des autres peines infligées;
- d) L'emprisonnement ne doit être imposé qu'après avoir envisagé l'opportunité des peines autres que l'incarcération, soit dans le cadre de programmes de réconciliation de la victime avec le contrevenant, soit dans le cadre de la planification des dispositions sentencielles de remplacement;
- e) La réadaptation du délinquant ne peut justifier à elle seule l'imposition d'une peine d'emprisonnement ni sa durée.
- f) L'emprisonnement ne doit être imposé que :
 - i. s'il est nécessaire pour protéger la société contre des actes de violence, ou
 - ii. si aucune autre peine ne reflète véritablement la gravité de l'infraction ou le caractère répétitif du comportement criminel du délinquant ou ne protège adéquatement la société ou l'intégrité de l'administration de la justice;
- g) Une peine d'emprisonnement peut être prononcée pour punir un délinquant d'un manquement délibéré aux conditions d'une autre peine si aucune autre sanction ou voie

d'exécution ne suffit à le contraindre à respecter ces conditions.

Recommandation n^o 7

Le Comité souhaite que les juges soient tenus d'énoncer les motifs de la peine par rapport à l'objectif et aux principes proposés de la détermination de la peine, et d'indiquer les principaux faits retenus, de sorte que les victimes, les délinquants, la société, les autorités correctionnelles et celles des mises en liberté sachent l'objet de la peine et comprennent comment elle a été fixée.

Notes

1. En Colombie-Britannique, on s'est efforcé d'étendre les services communautaires pour offrir des services aux victimes. Une enquête révèle toutefois qu'une large part de la population refuse l'assistance fournie directement par les délinquants : Darryl Plecas et John Winterdyk : «Community Service : Some Questions and Answers,» *Provincial Judges Journal*, mars 1982, p. 11, 12 et 19.
2. Commission de réforme du droit du Canada, mémoire, p. 16 à 18.
3. Service correctionnel du Canada, *Troisième rapport du comité de planification stratégique*, Solliciteur général du Canada, 1983; Solliciteur général du Canada, *Rapport annuel 1986-1987*, Approvisionnements et Services, Ottawa, 1988, p. 60.
4. J.P. Brodeur et A.N. Doob, *Rehabilitating the debate on rehabilitation*, à venir.

CHAPITRE VI

LA RÉFORME DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE — LIGNES DIRECTRICES EN MATIÈRE DE DÉTERMINATION DE LA PEINE — PEINES MINIMALES ET PEINES MAXIMALES

A. Contexte

1. La violence — Réalité et perception de la réalité

Nous avons déjà parlé, dans le présent rapport, de la façon dont le public surestime le nombre de crimes violents et la probabilité de récidive chez les délinquants coupables de crimes violents. La crainte de la violence criminelle a augmenté depuis quelques années. **Quoique le Comité estime que cette perception de la généralité de la violence dans la criminalité est fausse, il croit que la crainte de violence est réelle et que tous les rouages de la justice pénale devraient en tenir compte.**

Le Comité impute en partie la responsabilité de cette fausse perception aux comptes rendus à sensation des médias, qui doivent souvent traiter des crimes violents dans des conditions défavorables de temps et d'espace. Cependant, le Comité reconnaît qu'il y a eu, au cours des dernières années, une augmentation du nombre de cas signalés à la police pour certaines infractions (par exemple, les agressions sexuelles), de même qu'un changement des méthodes de compilation des statistiques de la justice pénale, qui ont contribué à donner l'impression d'une augmentation de la violence.

Néanmoins, on a constaté, pendant la même période, plusieurs cas d'homicides commis par des détenus en liberté sous condition qui avaient déjà été déclarés coupables d'un premier homicide. Même si leur nombre est peu élevé, ces incidents sont tragiques et il ne faut pas se surprendre qu'ils alimentent les craintes du public et sa méfiance à l'endroit des services correctionnels et des régimes de mise en liberté et de surveillance.

2. La méfiance du public envers la justice pénale

La Société John Howard du Canada a soutenu que la méfiance du public à l'endroit de la justice pénale dépend de certaines causes qui sont internes au système, et d'autres qui en sont indépendantes. De l'avis de cette Société, chaque élément de la justice pénale (c'est-à-dire la police, l'appareil judiciaire et le service correctionnel) fonctionne à l'intérieur de ses limites propres et avec ses moyens particuliers et chacun a déjà fait état de son incapacité de remplir son rôle de façon efficace en raison des défaillances d'un autre élément du système. Le public, quant à lui, a l'impression, au dire de la Société, que l'ensemble du système est tout à fait inadéquat. Les facteurs extérieurs au système qui contribuent à cette méfiance tiennent à l'influence des communications de masse (aussi bien dans les émissions de nouvelles que dans les programmes de divertissement), à l'augmentation du nombre de compagnies de systèmes de sécurité (qui fait croire, par implication à l'impuissance de la justice pénale) et à la multiplicité des mesures de prévention du crime (qui donnent à entendre qu'il faut s'entourer de précautions extraordinaires).

Tout en reconnaissant que ces observations sont jusqu'à un certain point fondées, le Comité juge essentiel que l'on détermine précisément les secteurs de la justice pénale qui ont véritablement besoin d'être réformés et que l'on étudie des propositions de réforme. Le présent chapitre du rapport énonce le cadre de la réforme de la détermination de la peine.

B. Les lignes directrices en matière de détermination de la peine

L'augmentation de la violence que l'on croit déceler et la méfiance de plus en plus grande du public à l'endroit de la justice pénale ont amené certains témoins qui ont comparu devant le Comité et d'autres secteurs de la population à demander une augmentation du nombre et de la durée des peines d'emprisonnement minimales, ou à demander des lignes directrices qui prescriraient des peines minimales obligatoires. Le Comité a pris connaissance de données sur les peines prononcées dans certaines parties du pays pour certains types d'infractions (par exemple les agressions contre des enfants à Ottawa, les agressions sexuelles à Toronto et à Terre-Neuve). Il a eu l'impression que certains juges n'attribuent pas toujours à ces infractions la gravité que lui-même leur aurait attribuée. D'autre part, le principe de la proportionnalité ne semble pas avoir été le facteur déterminant des peines prononcées dans ces cas. Les éléments de preuve soumis quant aux peines prononcées pour les agressions conjugales donnent la même impression. Le

Comité estime que la magistrature, les procureurs de la Couronne et, si elle est créée, la commission permanente sur la détermination de la peine, devraient examiner avec grand soin ces infractions particulières.

Les témoins n'étaient pas tous convaincus que la proportionnalité devrait être le principal facteur à considérer dans la détermination de la peine, comme l'estime la Commission sur la détermination de la peine. Un bon nombre d'entre eux ont insisté sur le fait que la détermination de la peine est un processus humain et qu'elle devrait le demeurer. Tout en reconnaissant l'importance de la proportionnalité, ces témoins avaient plus tendance que les partisans de la thèse du «châtiment mérité» à attacher une grande importance à d'autres facteurs qui peuvent avoir un effet sur la décision rendue en cette matière. Ces témoins étaient portés à s'opposer à l'instauration de lignes directrices sur le sujet, sauf peut-être à des lignes directrices qui n'auraient qu'un caractère facultatif.

D'autres témoins ont cherché à adopter une position mitoyenne. C'est le cas, par exemple, de la Société canadienne de psychologie qui, tout en soulignant l'importance de réduire les disparités injustifiées, a fait valoir la nécessité de conférer aux juges un pouvoir discrétionnaire pour que la peine puisse avoir un caractère individuel. Elle a appuyé le principe de l'élaboration de lignes directrices sur la détermination de la peine, destinées à réduire les disparités *injustifiées*, mais elle a souligné la nécessité de procéder à une étude plus approfondie en ce qui concerne leur structure. Elle a évoqué le besoin de formuler clairement le but recherché sur le plan social par le processus de détermination de la peine, de recueillir et de diffuser de façon systématique des données normatives sur les peines, d'évaluer les lignes directrices proposées et de procéder à d'autres recherches sur les disparités entre les différentes peines imposées. La Société a également proposé que l'on traite en priorité la question de la formation des juges qui rendent des décisions irrégulières.

Le Comité estime que des lignes directrices pourraient être fort utiles. (Plus précisément, il s'attendrait à ce que d'éventuelles lignes directrices sur la détermination de la peine prévoient des structures de peines différentes pour les agressions sexuelles, les agressions contre des enfants et les agressions conjugales.) Le Comité craint toutefois que de telles lignes directrices ne respectent pas les principes ni les buts de la détermination de la peine déjà proposés par le Comité dans le présent rapport; il n'est donc pas en faveur de leur adoption dans l'immédiat.

Le Comité a été convaincu de la nécessité que les délinquants assument la responsabilité de leur comportement criminel et se montrent capables de faire face à la situation en prenant des mesures concrètes destinées à dédommager les victimes, ou encore la société, et finalement, qu'ils assurent leur réadaptation. Une telle stratégie exige qu'on aborde la détermination de la peine d'une façon plus individualisée que ne le permettraient des lignes directrices, qui pourraient mieux convenir à un régime axé sur l'importance de la vengeance et de la punition, ou encore de la dénonciation.

Si l'on veut absolument rétablir l'harmonie sociale, des lignes directrices en matière de détermination de la peine, à moins d'être uniquement facultatives, ne sauraient être d'une grande utilité. De par leur nature même, elles pourraient simplement constituer un répertoire de cas, classifiés selon la nature de la sanction (détention en milieu ouvert ou en milieu fermé) et le quantum de la sanction (en général, durée, montant de l'amende, ou encore restitution). Il serait surprenant qu'elles puissent refléter la complexité des variables qui peuvent déterminer les éléments constitutifs d'une peine imposée dans l'optique de la philosophie de la détermination de la peine proposée au chapitre précédent du rapport. En réalité, cette philosophie pourrait entrer en conflit avec les lignes directrices sur la détermination de la peine, pour ce qui est des questions relatives à la détention et à la non-détention ainsi qu'au quantum.

De plus, il y a lieu de penser que les lignes directrices ont eu l'effet contre-indiqué de contribuer à l'accroissement rapide du nombre de détenus aux États-Unis. (La Commission américaine de la détermination de la peine prévoit que ses lignes directrices vont faire doubler la population carcérale relevant des autorités fédérales. Les États du Minnesota et de Washington ont dosé leurs lignes directrices de façon à prévenir toute augmentation de la population carcérale.) En outre, de simples lignes directrices facultatives n'aboutiraient pas, semble-t-il, aux résultats souhaités et certaines lignes directrices présomptives sont actuellement contestées devant les tribunaux américains¹.

Au Canada, les cours d'appel ont des pouvoirs plus étendus qu'elles ne l'ont aux États-Unis quant à la révision des sentences rendues, ce qui fait croire au Comité, dans une certaine mesure, qu'il n'est pas nécessaire d'adopter ici des lignes directrices dans le but d'enrayer une disparité injustifiée en cette matière. Le Comité croit aussi que la technologie actuelle

permet la mise sur pied de banques de données sur les peines, que les juges pourraient consulter avant de déterminer la peine.

M. John Hogarth a comparu devant le Comité pour exposer le principe d'une base de données concernant la détermination de la peine qu'il a conçue à l'Université de Colombie-Britannique en collaboration avec IBM Canada, les autorités fédérales et provinciales, des fondations privées et des juristes. Cette base de données, que les juges peuvent déjà consulter dans certains palais de justice de Colombie-Britannique depuis mars 1988, fournit des renseignements sur les décisions rendues en appel au cours des quinze dernières années en matière de détermination de la peine (l'écran peut donner un résumé de chaque arrêt) et sur la fréquence d'utilisation des différentes dispositions sentencielles (sursis, avec ou sans probation, amendes et emprisonnement); la base de données indique également la variété et la fréquence des sentences d'emprisonnement ou des amendes imposées en première instance sur une période de quatre ans pour différentes infractions, en regroupant au besoin les données selon le sexe, l'âge, l'état civil et les antécédents judiciaires. On y trouve aussi des renseignements d'ordre général sur les principes de détermination de la peine, sur la procédure et les règles de preuve, ainsi que sur les circonstances aggravantes et atténuantes admises par la Cour d'appel de Colombie-Britannique de 1982 à 1986 (on peut consulter l'intégralité des arrêts); enfin, le système indique les services d'aide aux délinquants, regroupés par région. De nouvelles données y sont introduites en permanence.

Cette base de données constitue un outil de travail très utile pour les juges de première instance, même s'ils doivent, naturellement, se prononcer sur chaque cas en fonction des faits de l'espèce; elle permet en effet de consulter rapidement une documentation essentielle en matière de détermination de la peine. Selon M. Hogarth, l'utilisation généralisée de ce système va réduire les disparités injustifiées entre les sentences, sans qu'il faille recourir à des lignes directrices. (Il estime que si les faits lui donnent tort, on devra en conclure qu'une information complète et facile à utiliser ne peut suffire à elle seule à assurer une plus grande uniformité des sentences.)

Actuellement, cette base de données ne concerne que la jurisprudence de Colombie-Britannique. Comme les questions de détermination de la peine ne peuvent être portées en appel devant la Cour suprême du Canada, la politique de détermination de la peine est essentiellement fixée par les cours provinciales d'appel. Selon la facilité de consultation des données actuellement compilées par les greffes des cours provinciales et des tribunaux

de première instance, on pourrait envisager d'élargir cette base de données pour y inclure toutes les juridictions canadiennes qui prononcent des sentences. La mise en oeuvre de la précédente recommandation du Comité qui vise à obliger les juges à exposer les motifs de la sentence pourrait faciliter la compilation des renseignements pertinents et permettre la constitution d'une banque de données plus précise et de portée nationale sur la détermination de la peine.

En outre, le système permet déjà de classer les décisions en fonction de quelques données particulières concernant le délinquant, par exemple, le sexe, l'âge, l'état civil et la présence ou l'absence de casier judiciaire. Pour que la peine soit déterminée de façon appropriée, à partir d'une comparaison avec d'autres affaires, il faudrait éventuellement disposer de données plus détaillées et de dispositifs de recherche systématique. Pour parvenir à une réduction de la disparité injustifiée entre les sentences, il faudrait que les juges puissent obtenir davantage d'information sur les casiers judiciaires, sur les circonstances entourant l'infraction et sur le délinquant, ainsi que sur les sanctions communautaires imposées dans différentes circonstances. Le système actuel ne permet pas d'obtenir ce genre d'information qui, en fait, n'est pas toujours disponible actuellement, puisque le juge de première instance n'est pas systématiquement tenu d'exposer les motifs de sa décision.

Une formule différente a été mise au point par M. Doob et par M. Norman Park, qui en ont fait part au Comité. Ils estiment que même si le juge dispose de lignes directrices en matière de détermination de la peine, il a besoin de renseignements concernant l'incidence des différentes catégories de sentences conformes aux lignes directrices, et concernant les décisions qui s'écarterent de ces lignes directrices, ainsi que sur les motifs des juges qui les ont rendues.

En collaboration avec des juges de première instance, Doob et Park ont mis au point un formulaire sur lequel le juge inscrit certains renseignements concernant les infractions sexuelles et les délinquants sexuels (presque tous ces renseignements sont conformes aux principes de détermination de la peine proposés par le Comité) :

- ° casier judiciaire (existence ou absence, gravité ou particularité des antécédents);
- ° sévérité relative de l'infraction par rapport à d'autres occurrences de la même infraction (l'infraction est-elle moins grave, aussi grave ou plus grave que les autres);

- ° participation active du délinquant;
- ° circonstances aggravantes ou atténuantes;
- ° conséquences pour la victime;
- ° fréquence de l'infraction dans la collectivité.

Les juges peuvent aussi y consigner des observations complémentaires. Ces formulaires permettent de constituer une base de données sur la détermination de la peine appliquée à des infractions qui ont donné lieu à une mise en accusation.

L'ordinateur renseigne sur trente quatre des infractions les plus courantes au *Code criminel* et à la *Loi sur les stupéfiants* dont les cours provinciales sont saisies. Les sentences signalées au juge qui consulte le système peuvent être réparties en dix catégories et présentées sur quatre colonnes : les décisions de première instance, puis les arrêts d'appel, d'abord dans la province de celui qui consulte, ainsi que dans les provinces participantes, à savoir initialement la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve. On peut connaître la fréquence des décisions correspondant aux différentes sentences : acquittement, probation, restitution, indemnisation; ordonnance de services communautaires; amende; six catégories de durée d'emprisonnement de moins de deux ans et les peines de prison de deux ans et plus; enfin, les sentences composites (une sentence pour plusieurs infractions). Le juge peut faire apparaître un ou plusieurs jugements à l'écran, ou les faire imprimer. Il peut également consulter une partie ou l'intégralité des renseignements consignés sur une affaire par le juge qui en a été saisi.

Soixante-dix neuf pour cent des 414 juges de première instance consultés par la Commission canadienne sur la détermination de la peine ont dit qu'il leur serait utile d'être mieux renseignés sur les usages actuels de détermination de la peine. Pour soixante-dix pour cent d'entre eux, un système informatisé donnant des renseignements sur chaque cas serait très utile. Actuellement, les juges ont trop peu d'information utile et trop de renseignements qu'ils ne peuvent utiliser efficacement.

Le Comité est toutefois d'avis que le travail de rassemblement de données en matière de détermination de la peine peut être amorcé et qu'on peut déjà entreprendre une bonne partie du travail nécessaire à l'élaboration

de lignes directrices sur la détermination de la peine. Ce genre de renseignements pourrait aider les juges, indépendamment de la décision prise au sujet des lignes directrices. Le Comité croit également, contrairement à la Commission sur la détermination de la peine, que le recours à des lignes directrices afin de réduire les disparités dues aux pratiques judiciaires n'est pas incompatible avec le maintien d'un système de mise en liberté sous condition bien structuré. (Cependant, il reconnaît que certaines disparités dont dues, à l'heure actuelle, au fait que des délinquants qui doivent purger des peines plus longues et qui obtiennent une libération conditionnelle semblent l'obtenir plus tôt que ceux qui purgent une peine plus courte par rapport à la durée prévue de leurs peines respectives.)

Même si le Comité s'oppose à l'application immédiate de lignes directrices présomptives ou obligatoires, il préconise l'élaboration de barèmes [comme ceux qui sont exposés à la p. 45]. Il accepte, de façon générale, les barèmes proposés par la Commission sur la détermination de la peine aux pages 544 à 571 de son rapport (mais non les maximums qu'elle propose). Le Comité croit aussi que le ministère de la Justice devrait procéder à des consultations générales sur les propositions spécifiques avant de les adopter, surtout en ce qui concerne les agressions sexuelles, les agressions contre des enfants et les agressions conjugales. De même, la population devrait avoir l'occasion de se prononcer sur les propositions concernant les circonstances aggravantes et les circonstances atténuantes.

Ces questions devraient être confiées à une commission permanente de la détermination de la peine. Il faut en effet un organisme indépendant pour recueillir et disséminer l'information sur la détermination de la peine. Cette commission pourrait également jouer un rôle de premier plan en matière d'information du public sur les questions de détermination de la peine. On a également préconisé de lui confier la question de la participation accrue de la société dans la détermination de la peine, la collecte de données concernant l'incidence de la race et du sexe du délinquant dans la détermination de la peine, et on a demandé que certains postes au sein de la commission soient confiés à des femmes et à des autochtones.

Recommandation n^o 8

Le Comité souhaite que, pour l'instant, seules des lignes directrices facultatives soient élaborées et que la priorité soit d'abord accordée aux lignes directrices applicables aux infractions les plus graves.

Recommandation n° 9

Le Comité recommande la mise en oeuvre des recommandations 11.5, 11.8, 11.9 et 11.11 du rapport de la Commission sur la détermination de la peine en ce qui a trait à l'élaboration de telles lignes directrices et au fonctionnement d'une commission permanente sur la détermination de la peine :

- a) Utilisation de quatre présomptions pour guider le juge dans l'imposition d'une sanction carcérale ou communautaire :**
 - ° **présomption d'emprisonnement sans réserve**
 - ° **présomption de non-emprisonnement sans réserve**
 - ° **présomption d'emprisonnement sous réserve**
 - ° **présomption de non-emprisonnement sous réserve.**
(Recommandation 11.5)
- b) La Commission recommande que les circonstances aggravantes et les circonstances atténuantes énumérées ci-dessous soient adoptées comme motifs premiers pour justifier que l'on s'écarte des lignes directrices :**

Circonstances aggravantes

- 1. Menaces ou actes de violence, ou utilisation réelle d'une arme ou d'une imitation d'arme.**
- 2. Existence de condamnations antérieures.**
- 3. Manifestation de cruauté excessive à l'égard de la victime.**
- 4. Vulnérabilité de la victime, par exemple à cause de son âge ou d'une infirmité.**
- 5. Preuve que l'accès de la victime au processus judiciaire a été entravé.**
- 6. Existence de plusieurs victimes ou d'actes répétés.**
- 7. Perte économique substantielle.**

8. **Abus de confiance** (par exemple, escroquerie par un employé de banque).
9. **Activité criminelle planifiée ou organisée.**

Circonstances atténuantes

1. **Absence de condamnation antérieure.**
 2. **Déficiences physique ou mentale chez le contrevenant.**
 3. **Jeune âge ou âge avancé du contrevenant.**
 4. **Preuve que le contrevenant agissait sous la contrainte.**
 5. **Provocation de la part de la victime.**
 6. **Preuve qu'il y a eu indemnisation ou dédommagement par le contrevenant.**
 7. **Rôle relativement mineur du contrevenant dans la perpétration de l'infraction. (Recommandation 11.8)**
- c) **Afin de faciliter l'énoncé explicite de raisons justifiant la décision de s'écarter des lignes directrices, la Commission recommande l'intégration à celles-ci des principes suivants relatifs à la façon d'invoquer pour le juge, des circonstances aggravantes et des circonstances atténuantes :**

La précision : Le juge doit distinguer, s'il invoque des circonstances aggravantes ou atténuantes, lesquelles à son avis sont aggravantes, et lesquelles sont atténuantes.

La cohérence : Le juge doit demeurer consistant lorsqu'il invoque une circonstance particulière, et en indiquer les caractéristiques qui justifient une aggravation ou une atténuation de la sanction. (Par exemple, au lieu de se contenter de mentionner l'âge du contrevenant, le juge doit préciser si c'est la *jeunesse* de celui-ci qui est considérée comme une circonstance atténuante, ou son *âge mûr* comme une circonstance aggravante. Cela évitera toute invocation

inconsistante de l'âge du contrevenant comme circonstance aggravante dans certains cas et atténuante dans d'autres.)

La pertinence : Le juge ne doit considérer les traits individuels du contrevenant et les caractéristiques de sa vie personnelle comme circonstances aggravantes que s'ils sont directement reliés à la perpétration de l'infraction. (Par exemple, le juge peut considérer que les connaissances d'un contrevenant en matière d'informatique sont une circonstance aggravante dans une affaire de fraude dans ce domaine, mais il ne peut invoquer comme circonstance aggravante le manque de scolarité d'un voleur.)

Le respect des droits : Le juge ne doit jamais considérer comme une circonstance aggravante le fait que le contrevenant exerce ses droits juridiques. (Recommandation 11.9)

- d) **Création d'un conseil consultatif de la magistrature dont le rôle consistera à conseiller la commission permanente des sentences sur l'élaboration des modifications à apporter aux lignes directrices originelles qui seront soumises au Parlement. Par ailleurs, le conseil consultatif de la magistrature devra être composé d'une majorité de juges des tribunaux de première instance de tous les paliers de juridiction pénale du Canada.**

C. Peines minimales

Si des lignes directrices présomptives ou obligatoires étaient adoptées en matière de détermination de la peine, la population serait en bonne partie satisfaite, du fait de l'imposition de peines minimales obligatoires, comme elle le demandait, et ce, en vertu de lignes directrices appropriées à des infractions précises. En outre, certains membres du Comité croient fermement qu'il faut soit des lignes directrices présomptives, soit des peines minimales pour satisfaire l'exigence sociale de la dénonciation de certains actes criminels violents. Les quelques renseignements statistiques disponibles en matière de détermination de la peine, et certaines données sur le sujet fournies par les témoins au Comité, révèlent que non seulement il existe un large éventail de peines imposées pour certaines infractions graves (tentative de meurtre, homicide involontaire, négligence criminelle causant la mort, agression sexuelle grave, etc.), mais également qu'un bon nombre de ces

peines ne semblent pas tenir suffisamment compte de la gravité de l'infraction commise, selon ces membres du Comité.

D'autres témoins se sont vivement opposés à l'ajout de peines minimales et ont appuyé les recommandations de la Commission de réforme du droit du Canada et celles de la Commission canadienne sur la détermination de la peine visant à l'abolition de toute peine minimale obligatoire, sauf dans les cas de meurtre et de haute trahison. De même, certains membres du Comité doutent de l'efficacité, et déplorent le coût social et financier de l'imposition de peines minimales, qui, selon eux, constitue une réaction excessive au trop grand pouvoir discrétionnaire dont jouissent actuellement les juges en matière de détermination de la peine. L'obligation d'imposer des peines minimales représente une perte de temps pour les tribunaux (puisque les accusés se débattent pour éviter une condamnation), et elle entraîne une dénaturation au niveau des pratiques d'accusation et des négociations de plaidoyers. En outre, elle empêche de traiter les cas d'une façon individualisée.

Le Comité n'ignore pas que les sentences minimales obligatoires sont constamment contestées en vertu de la Charte. Bien que certaines sentences minimales relativement courtes aient été confirmées, la Cour suprême du Canada a estimé en 1987, dans l'arrêt *R.c. Smith*, que la sanction énoncée au paragraphe 5(2) de la *Loi sur les stupéfiants*, qui prévoit une peine minimale obligatoire de sept ans pour l'importation de stupéfiants, constituait une peine cruelle et inhabituelle, et qu'elle portait donc atteinte à l'article 12 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le juge en chef Dickson et le juge Lamer, qui ont voulu déterminer si les peines étaient disproportionnées (et non pas simplement excessives), au point de constituer une peine cruelle et inhabituelle, ont estimé qu'il convenait de considérer la gravité de l'infraction, la personnalité du délinquant et les circonstances particulières de l'espèce; ils ont en outre indiqué que le juge devait tenir compte des effets de la sentence, y compris de sa nature, de sa durée et des conditions de son exécution, et se demander si elle était nécessaire à la réalisation d'un objectif pénal légitime, si elle était fondée sur les principes consacrés en matière de détermination de la peine et si elle pouvait être valablement remplacée par une autre peine.

La Cour a estimé que le paragraphe 5(2) de la *Loi sur les stupéfiants* n'était pas conforme au test de proportionnalité, car il entraîne l'imposition de peines de prison totalement disproportionnées, dans la mesure où il vise de nombreuses substances plus ou moins dangereuses, qu'il ne tient pas

compte des quantités importées, des motifs de l'importation, ni de l'existence de condamnations antérieures. Pour la Cour, il n'est pas nécessaire de condamner un petit délinquant à sept ans de prison pour exercer un effet dissuasif sur les auteurs d'actes criminels graves. La lutte contre le trafic de drogue constitue un objectif légitime des autorités, mais les moyens mis en oeuvre pour atteindre cet objectif portent abusivement atteinte au droit protégé par l'article 12 de la *Charte*. Une sentence minimale de sept ans devient dans ce cas cruelle et inhabituelle, car elle est imposée indépendamment des circonstances de l'infraction ou des particularités du délinquant; son application arbitraire entraîne parfois l'imposition d'une peine tout à fait disproportionnée (par exemple pour l'importation d'une petite quantité de cannabis destinée à un usage personnel).

Le juge LeDain a néanmoins proposé que l'on modifie le paragraphe 5(2) de la Loi en prévoyant des distinctions selon la nature, la quantité et l'utilisation de la drogue, et en fonction des éventuelles condamnations antérieures, afin que cette disposition résiste à toute contestation ultérieure. Il s'est dit favorable au critère énoncé dans une opinion dissidente par le juge McIntyre :

Une peine est cruelle, inhabituelle et contraire à l'article 12 de la *Charte* si elle présente au moins l'une des caractéristiques suivantes :

- (1) par sa nature ou sa durée, la peine blesse la conscience ou porte atteinte à la dignité humaine;
- (2) la peine transgresse les mesures nécessaires à la réalisation d'un objectif social légitime, compte tenu des objectifs normaux de toute sanction et des autres mesures qui auraient pu s'appliquer valablement;
- (3) la peine est imposée arbitrairement dans la mesure où elle n'est pas appliquée de façon rationnelle conformément à des normes admises ou concevables.

Pour l'instant, le Comité ne recommande pas l'abolition des peines minimales. Plus précisément, à son avis, la peine minimale d'emprisonnement à perpétuité devrait subsister dans les cas de meurtre et de haute trahison, et il ne souscrit pas aux recommandations de la Commission sur la détermination de la peine voulant que la portion minimale de la peine à purger avant l'admissibilité à la libération conditionnelle dans les cas

de meurtre au premier et au second degré passe de 25 ans à une période de 15 à 25 ans, et de la période de 10 à 25 ans à une période de 10 à 15 ans respectivement. Par contre, le Comité n'est pas en faveur de l'instauration d'autres peines minimales. Dans les cas d'agressions sexuelles violentes et réitérées, il estime que le délinquant doit purger une grande partie de sa peine en prison avant de pouvoir bénéficier d'une libération; par ailleurs, il juge préférable qu'on ait recours à des lignes directrices facultatives pour répondre aux préoccupations relatives à des infractions données.

Le Comité estime qu'il convient, dans l'intérêt de la société, de condamner les délinquants sexuels violents et récidivistes à de lourdes peines minimales d'enprisonnement. Il souhaiterait que ces délinquants soient condamnés à des peines d'au moins dix ans de prison.

Bien que pour la majorité des membres du Comité, il ne faudrait pas augmenter le nombre des peines minimales, le Comité considère que dans l'intérêt de la protection de la société et de l'expression de la réprobation générale à l'égard d'un tel comportement (dénonciation), il convient de confier à l'ordre législatif, et non à l'ordre judiciaire ou aux autorités administratives, le soin de fixer la durée minimale de l'emprisonnement des délinquants qui ont commis plusieurs agressions sexuelles violentes. Compte tenu de la gravité de toutes les agressions sexuelles en tant qu'atteintes à la personne, et des conséquences durables qu'elles risquent de laisser, le Comité entend réserver le qualificatif de «violent» aux infractions les plus brutales, à l'exclusion des actes caractérisés par des situations de séduction ou de profit.

Le Comité estime qu'en apportant des modifications judiciaires aux dispositions du *Code criminel*, on pourrait les rendre conformes aux critères décrits dans l'arrêt *R.c. Smith*. Compte tenu de la nature et des circonstances de l'infraction, en particulier de son caractère répétitif, le Comité estime que la peine n'aurait pas pour effet de blesser la conscience ni de porter atteinte à la dignité humaine, surtout si l'on considère la gravité de l'infraction et les autres sentences actuellement imposées en droit canadien. De l'avis du Comité, la modification envisagée ne va pas au delà aux mesures nécessaires à la concrétisation de la volonté légitime de protéger la société, du moins temporairement, en neutralisant le délinquant, de manifester la réprobation de la société à l'égard de l'infraction, et de faire savoir à la victime et à la société que ce genre de comportement est sévèrement réprimé. (Dans la mesure où il est possible d'exercer un effet de dissuasion dans les circonstances, la sentence serait également conforme à l'objectif traditionnel de détermination de la sentence que constitue la dissuasion.) Les tendances actuelles de la détermination de la peine dans ce domaine n'inspirent plus

confiance, en particulier parmi les femmes, qui sont les principales victimes de ces agressions. Les solutions autres que l'incarcération semblent insuffisantes pour protéger durablement la société de ces délinquants sexuels violents et pour témoigner de la réprobation que suscite de telles infractions. Aucune autre solution ne semble convenir pour atteindre les résultats souhaités. La peine proposée n'est pas arbitraire: elle s'applique à une catégorie bien limitée de délinquants, dans des circonstances précises et pour une infraction très grave. Le juge chargé de la détermination de la peine serait toujours chargé de déterminer l'ensemble de la sentence, de sorte qu'il pourrait distinguer les infractions les graves de celles qui, bien que violentes, semblent moins caractérisées par la brutalité, et il pourrait tenir compte de certaines particularités du délinquant. La peine proposée est conforme à l'objectif et aux principes de détermination de la peine énoncés au chapitre cinq. De l'avis du comité, les fondements de la peine actuellement imposée à un meurtrier devraient suffire à justifier la peine proposée aux délinquants sexuels violents qui récidivent.

Recommandation n° 10

Le Comité recommande l'imposition à tous les délinquants déjà condamnés pour agression sexuelle violente une peine minimale de dix ans, et demande que dans leur cas, la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle soit fixée par voie législative à dix ans, indépendamment de la durée de la sentence.

Recommandation n° 11

Le Comité recommande au ministère de la Justice de procéder à de vastes consultations afin de dégager un consensus concernant les infractions et les délinquants qui devraient être assujettis à la période minimale susmentionnée d'admissibilité à la libération conditionnelle.

D. Peines maximales

Le principe de la peine maximale est nécessaire pour fixer la limite au-delà de laquelle l'État ne doit plus priver un délinquant de sa liberté. Il s'agit là d'un principe fondamental dans une société démocratique.

La plupart des témoins, mais non tous, étaient d'accord pour dire que les peines maximales actuelles ont besoin d'être révisées et, le plus souvent, réduites. Le Comité partage l'opinion de la Commission sur la détermination

de la peine selon laquelle les maximums actuels, combinés avec un pouvoir discrétionnaire non structuré, contribuent à la grande diversité des peines imposées, au «magasinage judiciaire» et au manque de certitude. De plus, dans le contexte des recommandations de la Commission visant l'abolition de la libération conditionnelle ainsi que la diminution de la durée de la libération conditionnelle de jour et de la portion réduite de la peine, les maximums proposés par la Commission sont acceptables.

Cependant, contrairement à la Commission sur la détermination de la peine, la majorité des membres du Comité estime que la libération conditionnelle a une grande valeur, tant pour la population que pour les délinquants, même si elle trouve d'autre part que la possibilité d'obtenir la libération conditionnelle de jour et la libération conditionnelle totale vers le début de la période de détention semble enlever tout son sens à la peine d'emprisonnement, et aggraver la confusion, voire même saper la confiance envers les régimes de la détermination de la peine et de la mise en liberté. Pour cette raison, le Comité s'inquiète de la pertinence des périodes limites pendant lesquelles la loi interdit actuellement l'admissibilité à la libération conditionnelle. (Ses commentaires à ce sujet figurent au Chapitre XII.)

Par conséquent, de l'avis du Comité, la confiance de la population en la justice pénale ne saurait être rehaussée par une réduction des peines maximales.

Recommandation n° 12

Le Comité recommande au ministère de la Justice de continuer à consulter la population (et non pas uniquement les personnes particulièrement intéressées aux questions de justice pénale) au sujet des recommandations faites dans ce domaine par la Commission sur la détermination de la peine, et d'inciter les personnes et les organisations intéressées à soumettre leurs commentaires sur les barèmes proposés par la Commission.

Notes

1. Andrew vonHush, «Structuring Sentencing Discretion: a comparison of techniques», document présenté à la Conférence sur la réforme de la détermination de la peine, la libération conditionnelle et la mise en liberté anticipée, qui s'est tenue à Ottawa, du 1^{er} au 4 août 1988.

CHAPITRE VII

RÉFORME DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE — SOLUTIONS DE RECHANGE À L'INCARCÉRATION ET SANCTIONS INTERMÉDIAIRES

A. Les buts et l'échec de l'incarcération

En règle générale, on admet aujourd'hui que l'emprisonnement n'a pas eu pour effet de réadapter ou de réformer les délinquants¹, ne s'est pas révélé très dissuasif², n'a permis que temporairement de protéger la société et n'a pas contribué à l'uniformité du châtiment, la durée des peines de prison prononcées variant pour le même genre d'infraction.

Puisque l'emprisonnement ne permet généralement de protéger la société contre le comportement criminel que pour un temps limité, la réadaptation du délinquant est très importante. Les prisons n'ont pas vraiment réussi à réformer les détenus, comme en témoigne le taux élevé de récidive.

Concrètement, le recours à l'emprisonnement comme principale punition pour toutes sortes d'infractions à la loi n'est pas une approche défendable. La plupart des délinquants ne sont ni violents ni dangereux. Il est peu probable que leur comportement s'améliore par suite d'un séjour en prison. De plus, leur nombre croissant dans les prisons et les pénitenciers pose de graves problèmes de coût et d'administration et augmente peut-être les risques qu'ils pourraient faire courir plus tard à la société. En outre, la technologie moderne peut permettre aujourd'hui de surveiller dans la collectivité des délinquants que l'on aurait pu autrefois incarcérer à des fins de neutralisation ou de dénonciation. **Par conséquent, les solutions de rechange à l'incarcération et les sanctions intermédiaires sont de plus en plus considérées comme des mesures nécessaires. Le Comité appuie cette idée, et il y donne suite dans les principes qu'il propose pour régir les sentences.**

B. Solutions de rechange et sanctions intermédiaires

Il existe des solutions de rechange auxquelles on a déjà recours. Certaines, telles la libération conditionnelle et la probation, datent du XIX^e

siècle, tandis que d'autres sont relativement récentes. (Les amendes, bien sûr, sont d'origine encore plus lointaine.) Les solutions de rechange auxquelles on a recours au Canada sont la déjudiciarisation, les amendes, la libération inconditionnelle ou sous condition, les condamnations avec sursis, la surveillance des délinquants dans la collectivité sous le régime de la probation, les ordonnances de service communautaire, les programmes de travaux compensatoires, le dédommagement, les programmes d'absences temporaires et les programmes de réconciliation de la victime et du délinquant. Il existe également des centres communautaires de médiation, des centres de ressources communautaires, des maisons de transition et des communautés thérapeutiques, tels les établissements pour alcooliques. Ces programmes, beaucoup plus courants dans certaines parties du pays que dans d'autres, ont remporté des succès divers.

Depuis une quinzaine d'années, le recours au dédommagement et aux ordonnances de service communautaire pour les délinquants non violents est très bien accepté. Ces formes de peines établissent qu'il faut tenir compte de la victime et de ses griefs et imposer des mesures de réparation, du moins symboliquement. En outre, elles semblent concourir davantage à la réadaptation éventuelle du délinquant que l'emprisonnement. Plus récemment, la surveillance étroite du délinquant en probation, l'assignation à domicile ainsi que la planification et l'application de solutions de rechange ont représenté des formes intermédiaires de sanctions qui évitent l'incarcération ou assurent un retour anticipé dans la collectivité. Les solutions qui mettent en présence délinquants et victimes semblent les plus susceptibles de sensibiliser les délinquants aux effets de leur conduite criminelle sur leurs victimes et de leur faire assumer la responsabilité de leur comportement. Ainsi, ces mesures sont conformes au but de la détermination de la peine que propose le Comité.

Néanmoins, nous ne savons pas encore très bien de quelle manière choisir les sanctions communautaires les plus appropriées selon les délinquants. La Commission canadienne sur la détermination de la peine a fait état de la nécessité de pousser plus loin les recherches sur le recours aux sanctions communautaires et sur leur évaluation. En particulier, elle se préoccupait de l'«élargissement du filet», c'est-à-dire de ce que l'adoption d'une nouvelle sanction (par exemple, l'assignation à domicile) puisse ne pas forcément représenter une solution de rechange à l'incarcération dans le cas de délinquants qui, autrement, auraient simplement été mis en probation. Lorsque le filet s'élargit (comme cela semble être le cas quand on recourt aux ordonnances de service communautaire), les coûts des sanctions communautaires augmentent, les populations carcérales ne diminuent pas (ni

les frais) et la liberté des délinquants qui demeurent dans la collectivité peut être plus restreinte qu'auparavant.

La Commission canadienne sur la détermination de la peine recommande l'élaboration de lignes directrices sur le recours aux sanctions communautaires en tant que véritables mesures sentencielles en soi. Ces lignes directrices aideraient les juges à deux égards, c'est-à-dire à choisir s'il y a bien une sanction communautaire au lieu de l'incarcération (recommandation n° 12.10), puis telle sanction communautaire plutôt que telle autre (recommandation n° 12.11). Ces recommandations partent du principe que :

- ° une grande latitude, sans normes explicites, n'est pas une bonne chose;
- ° la punition doit être proportionnelle au degré de gravité de la conduite sanctionnée;
- ° assurer une proportionnalité nécessite la capacité de comparer la gravité des sanctions.

Toutes importantes qu'elles soient, ces notions, non plus que les lignes directrices sur la sentence, ne concordent pas exactement avec l'idée que se fait le Comité de l'objet de la sentence.

Certains témoins ont incité le Comité à déterminer si une mesure de remplacement particulière :

- ° constitue une véritable solution de rechange à l'emprisonnement ou ne viendra pas plutôt s'ajouter probablement aux autres sanctions communautaires, ce qui aurait pour effet d'élargir le filet au lieu de diminuer le recours à l'incarcération;
- ° est une solution viable pour des groupes particuliers comme les délinquants atteints de troubles mentaux et les petits récidivistes;
- ° sera vraisemblablement plus efficace que l'incarcération par rapport aux coûts, au risque de récidive avant et après l'expiration de la peine, à l'idée que se font de la justice le public et la victime et du caractère humain du traitement imposé au délinquant;

- ° exige que la menace de l'incarcération vienne renforcer la sanction communautaire; si tel était le cas, il faudrait déterminer les répercussions de cet état de fait.

Dans l'examen des solutions de rechange à l'incarcération, d'une manière générale, le Comité est conscient que les questions suivantes doivent aussi être prises en considération :

- ° les juges auront-ils recours à toute la gamme des solutions de rechange possibles?
- ° les solutions de rechange sont-elles toutes accessibles de façon uniforme?
- ° la prolifération des options permet-elle d'adapter les sanctions à des délinquants particuliers ou sème-t-elle la confusion chez les juges?

On a dit que la prolifération des options était source de créativité et de personnalisation dans la détermination de la peine, ce qui a ses bons et ses mauvais côtés : d'une part elle amène les juges à moins recourir à l'incarcération, mais d'autre part elle leur donne, dans le choix des sanctions, une grande marge de manoeuvre qui n'est pas assortie de normes explicites, ce qui engendre la disparité. Les tenants de ce point de vue soutiennent que les sanctions doivent être échelonnées en fonction du caractère répréhensible de l'acte. Pour qu'il y ait proportionnalité, il faut pouvoir comparer la gravité des peines, ce qui est très difficile à faire, voire impossible, lorsqu'une peine est très individualisée. Ils recommandent de se concentrer sur quelques peines non privatives de liberté et uniformisées, notamment les «jours-amendes» (échelonnés selon le revenu du délinquant) et le service communautaire (où le nombre d'heures imposées peut être échelonné selon la gravité de l'infraction)³. D'autres affirment cependant que la détermination de la peine ne peut en fait déboucher que sur un sentiment de «justice approximative». Ils se demandent si la douleur causée par une année d'incarcération est la même chez un détenu de 30 ans et chez un autre de 70 ans ou quelle est la différence entre un an dans un camp à sécurité minimale et un an dans une prison à sécurité maximale⁴.

Dans le présent chapitre sont étudiées un certain nombre de peines, certaines plus en détail que d'autres. Les ordonnances de service communautaire sont examinées à fond parce qu'elles sont très répandues,

qu'il y a abondance de documentation sur le sujet et qu'un certain nombre de témoins qui ont comparu devant le Comité ont soulevé des questions particulières sur l'utilisation de ces ordonnances et sur les recommandations formulées à cet égard. De même, le Comité étudie en profondeur la planification de sentences différentes (ou adaptées au client) ainsi que les programmes de réconciliation de la victime et du délinquant parce qu'il est convaincu que ces solutions, même si elles ne sont pas très employées à l'heure actuelle, permettent de faire assumer aux délinquants la responsabilité de leurs actes, conformément aux principes qu'il a adoptés. La surveillance intensive de la probation et l'assignation à domicile sont aussi des sanctions intermédiaires prometteuses. Le Comité étudie plus brièvement d'autres peines qui, à son avis, présentent un intérêt particulier. (Il ne sous-entend pas pour autant que les autres solutions qui ne sont pas mentionnées dans le présent document n'ont pas de valeur.)

Le Comité juge important de traiter des diverses peines possibles et des sanctions intermédiaires parce qu'il s'attend que son rapport rejoigne un assez grand nombre de lecteurs et parce que peu de rapports nationaux précédents ont abordé ces options. En outre, les approches décrites dans le présent chapitre ne sont pas réservées au secteur de la détermination de la peine; elles peuvent très bien s'appliquer aussi à celui de la mise en liberté.

1. Ordonnances de service communautaire

a) Perspective historique

On considère que le service communautaire comme châtiment tire son origine d'une loi britannique sur l'esclavage prévoyant que les vagabonds valides qui ne travaillaient pas seraient asservis par leur ancien maître (ou, en son absence, par la municipalité) pour une période de deux ans⁵. Parmi les autres formes de «service communautaire» tenant lieu d'incarcération, on retrouvait l'enrôlement dans l'armée ou la marine ou la transportation dans une colonie pénitentiaire, notamment l'Australie. De nos jours, la substitution du travail à une sanction pénale a pris la forme du service communautaire. Le service communautaire est désormais répandu, bien que son caractère utile et souhaitable suscite toujours de nombreux débats.

b) Qu'est-ce que le service communautaire?

Comme solution de rechange à l'emprisonnement, les sentences de service communautaire prévoient que des délinquants devront, sans

rémunération, exécuter un travail pour la collectivité pendant une période précise. Ainsi, des délinquants peuvent être tenus d'aider les défavorisés, de faire du déneigement, de nettoyer des parcs, de travailler dans des centres pour enfants ou de livrer à des personnes âgées des repas à domicile. Le travail a pour caractéristique essentielle d'être profitable à la collectivité.

Le service communautaire existe maintenant dans l'ensemble des provinces et des territoires du Canada, à l'exception du Nouveau-Brunswick. Les organismes de probation peuvent coordonner eux-mêmes ces services, généralement financés par les autorités correctionnelles provinciales, ou les confier à des organismes privés ou à des particuliers, en vertu de marchés de services.

c) Avantages des ordonnances de service communautaire

Le programme de service communautaire offre beaucoup d'avantages au délinquant. En effet, celui-ci peut élargir le champ de ses relations, de ses connaissances et de sa formation et il peut acquérir de bonnes habitudes de travail tout en faisant un usage positif de son temps. Pour les contribuables, ce programme présente aussi des avantages financiers importants lorsqu'il remplace véritablement l'incarcération plutôt que de s'ajouter à une autre sanction communautaire choisie par le juge au lieu de la prison. C'est un programme qui punit le délinquant en restreignant son temps libre tout en lui donnant la chance de reprendre le droit chemin.

Dès son instauration, cette peine a reçu beaucoup d'appui tant de la population que des intervenants du système de justice pénale. Au cours des années, elle a soulevé peu de controverse. L'expérience de la Colombie-Britannique et de l'Ontario vient corroborer les rapports selon lesquels le service communautaire semble connaître un succès raisonnable partout où il est appliqué⁶.

Les recherches menées en Colombie-Britannique en 1981 ont indiqué que la grande majorité des délinquants qui s'étaient vu imposer une peine de service communautaire estimaient qu'ils retiraient quelque chose du programme, que leur travail était apprécié, que le programme les aiderait à éviter dorénavant les ennuis et qu'ils rachetaient ainsi le crime commis à l'égard de la collectivité. On a découvert que la participation au programme modifiait les attitudes des délinquants et que, quel que soit le type d'infraction, les attitudes les plus positives se retrouvaient chez ceux qui comptaient le plus grand nombre d'heures de service.

En Ontario, on a imposé ces dernière années de plus en plus d'ordonnances de service communautaire à des personnes reconnues coupables d'infractions diverses. Le ministre des Services correctionnels de l'Ontario affirmait, en novembre 1984, que 20 p. 100 des délinquants condamnés à faire du travail communautaire en avaient fait en réalité plus que prévu dans l'ordonnance, demeurant sur place pour terminer un travail ou s'engageant personnellement dans des entreprises bénévoles. On a constaté en outre que cette expérience de travail avait permis à certains d'entre eux de trouver un emploi par la suite.

d) Rapport entre le service communautaire et les buts de la sentence

Le service communautaire ne constitue pas une grave entrave à la liberté du délinquant. Même s'il a un côté punitif, il ne vise pas à châtier ou à faire souffrir. La réadaptation du condamné n'est qu'un élément de l'objectif de ce programme. On demande aux délinquants d'être responsables d'eux-mêmes, ainsi que de l'effet de leur comportement sur les autres. Par conséquent, cette peine représente un changement non seulement dans les modes de châtiment, mais aussi dans les objectifs.

[Le service communautaire] vise à amener les délinquants à *prendre conscience des besoins des autres*, à saisir que *les membres de la société sont interdépendants*; bref, il cherche à modifier les attitudes morales de base des délinquants envers leur société⁷.

Cet objectif signifie que l'on s'attend non seulement à la réparation des torts causés, mais aussi au respect du principe de la justice dans les relations sociales.

L'ordonnance de service communautaire est un *moyen de dédommager la société* du tort que lui a causé le délinquant.

Cette sanction, qui est très utile comme solution de rechange aux peines traditionnelles, *met directement l'accent sur la responsabilité du délinquant vis-à-vis de la société*⁸.

Ces buts sont tout à fait conformes à l'objectif proposé par le Comité en matière de sentence.

e) Préoccupations

i. Fondement législatif des ordonnances de service communautaire dans diverses juridictions

À la fin des années 70, après avoir été instauré par une loi en Angleterre, le service communautaire a été adopté au Canada, mais il n'est régi par aucune disposition législative particulière. Jugé approprié dans le cas des délinquants reconnus coupables de diverses infractions mineures, il est imposé conformément à l'alinéa 663(2)h) du *Code criminel*, à titre de condition de probation et généralement avec consentement de l'intéressé (comme dans les autres pays du Commonwealth). Cette forme de sanction doit nécessairement reposer sur des bases concrètes, c'est-à-dire que le délinquant doit pouvoir exécuter le travail et que la collectivité doit pouvoir lui en offrir la possibilité.

En Georgie, le service communautaire a été créé par voie législative en 1982. Il visait à faire comprendre au probationnaire le souci collectif que son activité criminelle inspirait à la société, ainsi qu'à promouvoir un mode de châtement axé sur le travail⁹. Les responsabilités de l'organisme communautaire, de l'agent de service communautaire, du délinquant et de l'appareil judiciaire sont toutes clairement définies. Voici quelques-unes des responsabilités de la justice : fixer le nombre d'heures de service communautaire à accomplir, approuver les organismes pour lesquels le travail se fait et déterminer les mesures à prendre si le délinquant ou l'organisme communautaire enfreint l'ordonnance du tribunal ou l'entente de travail.

Certains tenants de ce programme ont proposé que l'on fasse de l'ordonnance de service communautaire une sanction distincte plutôt qu'une condition de l'ordonnance de probation. Le projet de loi C-19, qui est resté en plan au *Feuilleton* en 1984, visait précisément à faire des ordonnances de service communautaire une mesure sentencielle indépendante, conformément aux recommandations de la Commission de réforme du droit du Canada et de la Commission sur la détermination de la peine. En en faisant une sanction indépendante, on insisterait davantage sur la fonction de réparation de ces ordonnances par opposition aux fonctions de contrôle et de réadaptation inhérentes à la probation. On peut aussi soutenir cet argument en disant que, dans l'état actuel des choses, le caractère égalitaire de la justice peut être menacé par certaines disparités administratives concernant

l'admissibilité au service communautaire ainsi que la durée et le type de service.

ii. Nombre maximal d'heures de service communautaire

Au Canada, il n'y a pas de plafond au nombre d'heures que peut imposer le juge, et il n'existe aucune ligne directrice concernant les différentes infractions. Par conséquent, les sentences varient considérablement pour des infractions semblables (disparité dans la détermination des peines) et de l'avis de la *Community Service Order Coordinators' Association of Ontario* (ci-après appelée l'«Association»), certaines peines sont lourdes pour le délinquant et constituent un fardeau pour la société.

La plupart des États américains ne limitent pas le nombre des heures qui peuvent être fixées par ordonnance. L'Association a fait savoir au Comité qu'un nombre excessif d'heures (des milliers) a été imposé dans ces États et elle a fait une mise en garde contre la possibilité que cette tendance se propage en Ontario. (Des délinquants adultes de l'Ontario ont écoupé jusqu'à 800, 1 000 et 3 000 heures.) L'Association estime que l'imposition de plus de 200 heures de service communautaire par année n'est pas une exigence réaliste.

L'Association craint que les organismes communautaires qui acceptent des délinquants bénévoles soient moins enclins à le faire si un grand nombre d'heures a été imposé. De plus, un nombre excessif d'heures peut démotiver le délinquant et contribuer en définitive à une dégradation de sa fiabilité ou de son attitude à l'égard du placement.

Au Québec, comme en Grande-Bretagne et dans un certain nombre d'autres pays, on a limité la durée¹⁰. La plupart des États américains qui ont adopté le régime du service communautaire ne prévoient pas une telle limite. Cette façon de procéder, selon certains, donne aux intervenants la souplesse nécessaire pour faire varier la sévérité de l'ordonnance selon la gravité de l'infraction ou l'étendue des torts causés à la société.

iii. Disparité

La section de Kingston de la Société John Howard a présenté au Comité un mémoire où elle signale la grande disparité qui existe dans le nombre d'heures de service communautaire imposé aux différents

délinquants. Les juges sont entièrement libres de fixer le nombre d'heures qu'ils veulent. On ne leur a donné aucune ligne directrice à ce sujet. Il en résulte donc une grande disparité dans les ordonnances des divers juges et même dans celles d'un même juge. Les recherches tendent à montrer que le nombre d'heures imposé est sans rapport avec l'âge, la situation socio-économique, etc. Selon les constatations de M. Ken Pease, chercheur britannique qui a comparu devant le Comité, la seule variable qui avait quelque effet sur la durée des ordonnances de service communautaire était l'emploi : les délinquants sans emploi avaient tendance à écoper des ordonnances d'une durée plus longue que ceux qui avaient un emploi.

Il peut également y avoir des disparités régionales ou autres dans la fréquence d'imposition des ordonnances de service communautaire et dans la façon dont elles sont exécutées.

iv. Évaluation et exclusion de certains délinquants

La *Community Service Order Coordinators' Association* a signalé au Comité que certains délinquants sexuels sont l'objet d'ordonnances de service communautaire, mais il est rare qu'on applique de telles dispositions à ceux qui ont commis des délits sexuels graves. La collectivité n'est toutefois pas disposée à affecter ces délinquants à la prestation de services communautaires, même s'ils ont une attitude acceptable et qu'ils répondent aux autres critères.

L'Association craint que de mauvais placements de délinquants, par voie d'ordonnances de service communautaire, n'entachent la crédibilité de tout le programme. Elle propose que les délinquants reconnus coupables d'une agression sexuelle, d'une autre infraction de nature sexuelle ou d'un acte de violence soient évalués dans le cadre des programmes d'ordonnances de service communautaire, afin que l'on puisse déterminer avant le prononcé de la sentence s'ils sont des candidats acceptables. (En fait, l'Association préférerait que tous les candidats possibles soient évalués avant le prononcé de la sentence.)

À l'heure actuelle, les détenus qui n'auraient pas dû recevoir une peine de travaux communautaires ne sont tout simplement pas placés ou ils le sont quand même. Dans le premier cas, la peine n'est pas purgée, ni exécutée. Dans le second, la société est exposée à un risque.

La section de Kingston de la Société John Howard avait des inquiétudes semblables. Dans son mémoire, elle signalait que les juges demandent rarement une évaluation en vue de déterminer s'il conviendrait d'imposer une ordonnance de service communautaire à un délinquant donné. La Société a vu des cas où des personnes qui avaient depuis longtemps de graves problèmes d'alcoolisme se présentaient à l'endroit de leur placement en état d'ébriété.

Un autre genre de cas où ces ordonnances présentent des difficultés est celui des femmes qui ont des enfants et dont le revenu est limité. Le fait qu'elles doivent faire garder leurs enfants peut sérieusement limiter leur capacité de participer au programme. De même, ces ordonnances peuvent être une source de tension et de contrariété pour une personne qui travaille déjà de longues heures et qui a des obligations familiales. Bien des gens dans cette situation préfèrent payer une amende. La Société prétend que, dans bien des cas, une amende convient mieux que la probation ou l'emprisonnement.

v. Solution de rechange à l'incarcération ou «élargissement du filet»

En théorie (et, dans certains cas, en droit), les ordonnances de service communautaire peuvent être considérées comme une solution de rechange uniquement dans le cas d'infractions punissables de peines d'emprisonnement. Par conséquent, on n'est jamais censé imposer une ordonnance de service communautaire à une personne qui n'aurait pas été condamnée à une peine d'emprisonnement comparable si un tel genre de mesure n'avait pas existé. Toutefois, il semble que l'on ait parfois recours au service communautaire comme complément à la probation, le but étant d'«élargir le filet».

Bien que dans le passé, la section de Kingston de la Société John Howard ait été en faveur des ordonnances de service communautaire comme solution de rechange à l'incarcération, elle estime maintenant que le but initial des programmes n'a pas été atteint :

Nous croyons que les juges ont pour la plupart utilisé les ordonnances de service communautaire pour intensifier les sanctions communautaires. De façon générale, ils ne se servent pas de ces ordonnances comme d'une solution de rechange à l'incarcération (Mémoire, p. 2).

La Société signale qu'en fait, entre 1977 et 1983, alors que le nombre d'ordonnances de service communautaire a augmenté, le nombre de prisonniers n'a pas diminué.

M. Ken Pease a de plus signalé qu'une large brèche sépare la théorie et la pratique en ce qui concerne les ordonnances de service communautaire. Il a cité de nombreuses études dans lesquelles on a examiné cette question sous divers angles, dans des systèmes de droit différents, et il a constaté ceci :

Il existe [...] un consensus remarquable, partout où cette mesure a été mise à l'essai : les ordonnances de service communautaire ne remplacent pas la détention dans une nette majorité [45 à 55 p. 100] des cas où elles sont imposées, même là où il est clairement établi que ces ordonnances visent justement ce but¹¹.

À certains endroits, les ordonnances de service communautaire sont explicitement présentées comme étant une solution de rechange à l'incarcération. Dans l'État de la Georgie, on considère que l'ordonnance de service communautaire — qui doit être exécutée en plus d'un emploi régulier — représente une forme de punition intermédiaire entre la probation et l'incarcération. On a proposé, afin de garantir que l'ordonnance soit utilisée véritablement comme solution de rechange, que les délinquants soient sélectionnés à l'aide d'un «modèle d'évaluation du risque carcéral», comme cela se fait en Caroline du Nord. On a également proposé que les ordonnances de service communautaire dépassant un certain nombre d'heures (par exemple 100) soient clairement considérées comme une solution de rechange à l'incarcération et que les ordonnances d'une durée moindre ne le soient pas¹².

À certains endroits, les ordonnances de service communautaire ont été adoptées en tant que solution de rechange aux amendes (particulièrement sous la forme de programmes de travaux compensatoires)¹³. M. Pease a laissé entendre que les ordonnances de service communautaire seraient inutiles s'il existait un système équitable d'amendes, qui touche également les riches et les pauvres. (Il a mentionné que le programme suédois des jours-amendes, où la sanction est évaluée en fonction du revenu du délinquant et de la gravité de l'infraction, était un exemple de système du genre.) Cependant, tant qu'un tel système n'aura pas été conçu, les ordonnances de service communautaire devraient coexister avec les systèmes d'amendes inefficaces. **Le Comité est d'avis que les ordonnances de service communautaire ont une valeur différente des amendes et qu'elles devraient être utilisées seules ou jumelées à d'autres sanctions communautaires, même lorsqu'elles ne sont pas de véritables solutions de rechange à l'incarcération, pourvu que le juge soit**

convaincu qu'une libération, un dédommagement, une amende ou une simple probation ne permettrait pas à soi seul de réaliser l'objectif de la détermination de la peine proposé par le Comité.

vi. Évaluation

M. Pease a tenté d'évaluer la réussite des ordonnances de service communautaire en examinant l'attitude du public à leur égard (point dont il a déjà été question) et le taux de récidive chez les délinquants visés par ces ordonnances. Dans l'une des rares études sur cette dernière question, M. Pease a constaté que les délinquants qui avaient fait l'objet d'une telle ordonnance tendaient à avoir un taux de récidive plus faible que ceux à qui on avait imposé un autre type de peine. Néanmoins, il jugeait que les résultats n'étaient pas concluants.

Recommandation n° 13

Le Comité recommande d'adopter des dispositions législatives autorisant l'application d'une ordonnance de service communautaire comme peine unique ou conjuguée à d'autres, pourvu que le juge soit convaincu que le fait d'accorder une libération, un dédommagement, une amende ou une simple ordonnance de probation ne permettrait pas à soi seul de réaliser l'objectif proposé par le Comité en matière de détermination de la peine.

Recommandation n° 14

Le Comité recommande, en vue de réduire la disparité qui existe en matière de peines, d'élaborer des lignes directrices qui précisent le nombre d'heures de service communautaire devant être imposées dans diverses circonstances.

Recommandation n° 15

Le Comité recommande de fixer, par voie législative, un plafond de 300 à 600 heures (sur trois ans) applicable aux peines de service communautaire imposées aux délinquants adultes, à la condition que les juges soient autorisés à outrepasser ce plafond dans les cas où le délinquant convient d'un plus grand nombre d'heures par suite d'une réconciliation avec la victime ou d'une proposition

concernant un «programme de solutions de rechange», et pourvu que les juges fournissent des motifs.

Recommandation n° 16

Le Comité recommande l'adoption de dispositions législatives ayant pour effet de rendre inadmissibles aux ordonnances de service communautaire les délinquants ayant commis des infractions à caractère sexuel ou des infractions avec violence, sauf s'ils ont été évalués et jugés aptes à bénéficier d'une telle ordonnance par un coordonnateur de programmes de service communautaire.

2. Programmes de solutions de rechange

a. L'expérience canadienne

L'*Alternative Sentence Planning* est un programme canadien unique appliqué par le *Children's Home* de Winnipeg, organisme qui cherche «à mettre en pratique des solutions de rechange de nature communautaire permettant de prévenir le placement en institution, à aider les personnes placées en institution à réintégrer la société et, enfin, à travailler de concert avec les individus pour qu'ils réalisent leur plein potentiel». Ce programme reçoit, à titre de projet pilote, des fonds émanant de sources fédérales, provinciales et municipales. Andrew Smith, directeur du programme, a comparu devant le Comité.

L'objectif de l'*Alternative Service Planning* est de réduire le recours à l'emprisonnement grâce à une solution de rechange détaillée, jugée acceptable par le tribunal et le délinquant. Ce service part du principe que bon nombre de personnes sont emprisonnées uniquement parce que l'on ne présente pas aux tribunaux des solutions de rechange réalistes. Ce programme de solutions de rechange repose sur six principes :

- ° la détermination de la peine devrait favoriser la *responsabilisation* du délinquant (à l'égard de ses actes, en l'incitant à assumer la responsabilité du préjudice qu'il a causé) et la *responsabilisation* de la collectivité (à l'égard du contrôle des comportements criminels);

- ° la détermination de la peine devrait tendre à la *restitution* — elle devrait remédier aux inégalités, torts ou dommages découlant de l'infraction;
- ° la peine devrait avoir un caractère *réparateur*, c'est-à-dire tendre à réparer le préjudice physique, émotif ou financier causé par l'infraction;
- ° la peine devrait, autant que possible, encourager la réconciliation de la victime et du délinquant;
- ° la détermination de la peine devrait favoriser la *réadaptation* en fournissant au délinquant l'occasion d'examiner les problèmes qui l'ont amené à commettre une infraction;
- ° il conviendrait de procéder à une *démocratisation* du système de justice pénale pour que la justice reprenne sa place dans la collectivité et que l'accent repose de façon immédiate sur la victime et le délinquant.

Le programme de cet organisme vise à fournir aux juges responsables de la détermination de la peine des solutions de rechange pour les jeunes contrevenants ainsi que pour les délinquants adultes. Trois critères régissent l'acceptation d'un dossier par cet organisme :

- ° le délinquant peut raisonnablement s'attendre à une peine d'emprisonnement de trois mois ou plus (le programme constitue alors une véritable solution de rechange à l'emprisonnement et non une mesure «supplémentaire»);
- ° le délinquant a plaidé coupable ou entend le faire (il doit reconnaître sa responsabilité à l'égard de l'infraction);
- ° le délinquant a manifesté la volonté de participer à un programme de solutions de rechange.

Le personnel de l'organisme prépare un rapport détaillé sur les antécédents sociaux et criminels du délinquant et demande au nom de ce dernier les services sociaux et thérapeutiques bénévoles, s'il en est, qui peuvent être sollicités et obtenus. Un plan d'action précis est préparé (qui

fait notamment état des mesures déjà prises) puis soumis au juge chargé de la détermination de la peine :

Règle générale, on tente, dans de tels programmes, de prévoir des mécanismes appropriés de réparation ou de dédommagement en faveur de la victime de l'infraction ou de la collectivité tout en présentant au juge chargé de la détermination de la peine des solutions qui sont conformes aux pratiques reconnues en cette matière et susceptibles de constituer une solution satisfaisante à l'infraction et de convaincre la Cour qu'il s'agit d'une peine appropriée eu égard à l'infraction visée (Mémoire, p. 6).

Les responsables de l'*Alternative Sentence Planning* estiment que les intérêts des victimes sont le mieux servis :

- ° lorsque la méthode utilisée rend l'accusé conscient des souffrances de la victime;
- ° lorsque la peine prévoit une mesure tendant à la réparation par le délinquant des préjudices physiques ou émotifs subis par la victime;
- ° lorsque la peine permet au délinquant d'examiner les problèmes ayant entraîné la perpétration de l'infraction.

b. L'expérience américaine

Les programmes de solutions de rechange sont un peu plus répandus aux États-Unis, où on les appelle «Client Specific Planning» (adaptés à l'individu). Herb Hoelter, directeur d'un tel programme au *National Center of Institutions and Alternatives*, organisme situé à Washington, a lui aussi comparu devant le Comité afin d'expliquer l'approche utilisée dans ce centre.

Tout d'abord, le délinquant doit assumer la responsabilité du crime commis. Chaque programme comporte des mesures de contrôle et des mécanismes de «restitution». Chacun *doit* faire état des moyens à l'aide desquels on contrôlera la conduite du délinquant (analyses d'urine, surveillance, etc.) de façon à découvrir sans tarder toute violation de l'ordonnance du tribunal. La «restitution» peut prendre la forme d'un dédommagement versé soit directement à la victime, soit indirectement à la collectivité. La sécurité du public ne doit en aucun cas être menacée. Au besoin, le Centre peut recommander une forme d'incarcération. (Cela se produit dans environ 15 à 20 p. 100 des cas.)

L'objectif du rétributivisme est atteint au moyen de travaux à long terme non rémunérés (service communautaire), de dédommagements versés à la victime ou à ses ayants droit et de contributions aux fonds d'indemnisation des victimes.

Le programme prévoit également des mesures de réadaptation. Bien que l'on n'accorde qu'une importance secondaire à cet objectif (par rapport à la responsabilisation et au rétributivisme), il n'en est pas moins traité de façon exhaustive. Il peut comporter des soins dispensés en consultation externe ou à l'hôpital (dans les cas de toxicomanies et autres problèmes graves) et des services d'orientation en matière financière, matrimoniale, professionnelle ou autre. Ces mesures de réadaptation sont appliquées de concert avec les autres éléments du plan.

Le Centre prétend que, de façon générale, ses clients font moins souvent l'objet d'une nouvelle arrestation que les délinquants qui ont reçu un traitement différent. Le taux d'observation des programmes est élevé.

c. Opinion du Comité et recommandations

Le Comité a été favorablement impressionné par ces nouvelles méthodes de rechange, qui sont conformes à l'objectif qu'il propose en matière de détermination de la peine. Il a pris en considération l'équilibre qui doit exister entre l'emploi d'autres peines que l'incarcération, dans certaines circonstances, et le message que le processus sentenciel doit transmettre aux délinquants et à la collectivité, à savoir qu'il est grave d'enfreindre les règles de droit pénal. Le Comité aimerait voir de plus grandes applications et évaluations de ces méthodes au Canada.

Recommandation n° 17

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de préférence en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires, fournisse des fonds à des organismes communautaires en vue de l'application de programmes de solutions de rechange dans un certain nombre de juridictions au Canada, dans le cadre de projets pilotes.

Recommandation n° 18

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de préférence en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires, fournisse des fonds à des organismes communautaires et participe avec ceux-ci à des échanges d'ordre technique afin d'assurer la bonne évaluation de ces projets pilotes.

3. Programmes de réconciliation entre la victime et le délinquant¹⁴

a. Généralités

i. Qu'est-ce que la réconciliation entre la victime et le délinquant?

Dans un programme de réconciliation entre la victime et le délinquant, un médiateur qualifié (souvent bénévole) réunit les deux parties en vue de régler l'affaire de façon équitable. La réconciliation de la victime et du délinquant vise les objectifs suivants :

- ° permettre aux deux parties de se réconcilier et de se comprendre;
- ° faciliter la conclusion d'ententes de dédommagement;
- ° aider le délinquant à axer le paiement de sa «dette envers la société» sur la victime;
- ° faire participer la collectivité au traitement de problèmes qui conduisent habituellement à des démêlés avec la justice pénale;
- ° relever les infractions qui peuvent être traitées avec succès dans la collectivité.

Le processus de réconciliation a été employé avec succès dans plusieurs collectivités nord-américaines depuis sa conception à Kitchener-Waterloo (Ontario), en 1974. Des représentants de programmes mis en place en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique ont fait part de leurs commentaires au Comité. De

façon générale, ces programmes s'appliquent à des infractions mineures (infraction contre les biens, voies de fait et perturbation de l'ordre public), surtout quand les parties se connaissent; mais la réconciliation de la victime et du contrevenant peut également être employée dans des cas plus graves. (Il en sera question plus loin dans ce chapitre.) Bon nombre de programmes de réconciliation sont également utilisés pour régler des conflits quand aucune accusation n'a été portée au criminel ni ne le sera vraisemblablement.

ii. Fonctionnement

La réconciliation tend, par un rapprochement des parties, à éliminer les conceptions stéréotypées qu'ont les victimes des délinquants, et vice versa. Face à face, la victime et le délinquant peuvent en venir à se comprendre et finir par s'entendre sur une solution. L'intervention d'un tiers objectif peut faciliter l'interaction. Ces médiateurs n'imposent aucun règlement, mais aident plutôt les victimes et les délinquants à conclure leur propre entente de façon équitable.

Techniques de réconciliation entre la victime et le délinquant :

- ° aider les victimes à surmonter des émotions pénibles et à se reprendre en mains;
- ° aider les délinquants à assumer la responsabilité de leurs actes et à se reprendre en mains;
- ° aider les victimes, les délinquants et les autres intervenants à découvrir des moyens efficaces de régler les conflits, moyens qu'ils pourront utiliser dans d'autres situations.

iii. Avantages des programmes de réconciliation entre la victime et le délinquant

D'abord et avant tout, les *victimes* profitent de la réconciliation en ce qu'elles participent à l'ensemble du processus, obtiennent un dédommagement et une réparation (les pertes matérielles peuvent être remboursées soit en espèces soit en services) et reçoivent de l'information sur le crime lui-même (motifs, mode de perpétration et contexte), sur le délinquant (élimination des stéréotypes), sur le système de justice pénale et son mode de fonctionnement et, enfin, sur la médiation. L'accès à ces renseignements fait taire les craintes, l'anxiété, la frustration et le sentiment

d'aliénation des victimes et exerce un effet positif sur leurs attitudes à l'égard du système. Étant donné que, dans beaucoup de cas, les victimes et les délinquants sont des voisins ou appartiennent à la même collectivité, la médiation les aide à découvrir aujourd'hui des solutions sensées qui leur permettront demain de vivre en paix.

Effet tout aussi important, les *délinquants* tirent profit de la réconciliation : ils prennent conscience du préjudice subi par les victimes (de ce qu'il en a coûté sur le plan humain et des conséquences), ils participent à un processus où ils ont l'occasion de « bien agir », ils reçoivent de l'information (particulièrement au sujet de la victime, ce qui élimine les stéréotypes), ils reçoivent une peine qui constitue une solution de rechange à l'incarcération (un programme de réconciliation entre la victime et le délinquant évite à ce dernier les effets préjudiciables de l'incarcération sans pour autant lui permettre d'échapper à ses responsabilités) et, finalement, ils participent au processus (ce qui leur donne le sentiment d'être vraiment parties à l'entente et suscite leur engagement à cet égard, d'où le taux élevé d'observation de ces ententes).

En outre, le *système de justice pénale* et la *collectivité* tirent les avantages suivants des programmes de réconciliation :

- solutions de rechange permettant aux juges de déterminer des peines appropriées;
- coûts peu élevés;
- mise en place d'un mécanisme permettant de définir les pertes;
- moyen efficace d'intervention dans les cas qui s'avèrent difficiles ou impossibles à résoudre dans le cadre du processus de justice pénale traditionnel;
- meilleure compréhension du système de justice pénale (éducation populaire);
- aide aux victimes — permet de réduire l'hostilité que manifestent bon nombre de victimes à l'égard du système lui-même;

- développement d'aptitudes : les membres de la collectivité ont l'occasion de développer des aptitudes qu'ils peuvent ensuite mettre en pratique pour résoudre les conflits qui prennent naissance dans la collectivité;
- diminution des conflits au sein de la collectivité;
- effet préventif à l'égard d'éventuels gestes irresponsables : certes, de plus amples travaux de recherche devront être effectués afin d'établir le bien-fondé de cet énoncé de façon conclusive, mais on croit que les délinquants qui ont l'occasion de rencontrer leur victime face à face sont moins susceptibles de récidiver.

iv. Évaluation des services de médiation et autres programmes de réconciliation

Le programme des Services de médiation de Winnipeg a récemment été évalué par le procureur général du Manitoba, qui a fait part des points saillants de cette évaluation dans le mémoire qu'il a présenté au Comité : sur 500 dossiers, des accords ont été conclus dans 90 p. 100 des cas; 90 p. 100 des participants ont jugé le service bon ou excellent et 80 p. 100 auraient de nouveau recours à la médiation en cas de besoin (Mémoire, p. 2).

Dans l'État d'Indiana, quatre programmes de réconciliation de la victime et du délinquant ont été évalués en 1984. Voici les points saillants des rapports d'évaluation¹⁵ :

- 83 p. 100 des délinquants et 59 p. 100 des victimes se sont dit satisfaits du processus (30 p. 100 des victimes ont dit être «plutôt satisfaites»);
- 97 p. 100 des victimes ont indiqué qu'elles décideraient de participer de nouveau à un tel programme si elles avaient à le refaire et qu'elles le recommanderaient à d'autres victimes;
- tant les victimes que les délinquants ont jugé que la plus grande qualité du programme résidait dans le fait qu'ils étaient «traités en humains»;

- ° par rapport à un échantillonnage de délinquants n'ayant pas participé au programme, la plupart de ceux que les évaluateurs ont interrogés semblaient mieux comprendre que ce qu'ils avaient fait avait porté préjudice à des gens et exigeait réparation;
- ° les délinquants qui ont participé à des rencontres avec la victime ont achevé dans une très grande proportion le dédommagement visé;
- ° les délinquants ont vécu la réconciliation comme une punition et bon nombre de victimes l'ont considérée comme une forme de punition légitime dans laquelle elles ont eu l'occasion de participer;
- ° le programme de réconciliation de la victime et du délinquant peut être utilisé parallèlement à l'incarcération, c'est-à-dire comme solution de rechange à l'emprisonnement.

b. Médiation postérieure à la condamnation — Programme de l'Oklahoma¹⁶

Les séances de médiation qui ont cours dans les prisons de l'Oklahoma peuvent conduire à la conclusion d'une entente entre la victime et le délinquant, entente qui peut alors servir de base à une recommandation de modification de sentence qui est présentée au juge. (Le service de médiation peut également permettre, à l'étape précédant le prononcé de la sentence, de proposer une punition adéquate avant la détermination de la peine.) La médiation vise les crimes avec ou sans recours à la violence mais ce sont les infractions liées au vol qui en font l'objet le plus souvent.

Les médiateurs informent les parties des limites et des paramètres de la séance (que le juge, le procureur et le service correctionnel déterminent pour assurer une uniformité globale). Le juge appelé à prononcer la sentence et les avocats sont consultés avant la séance de médiation, de façon que leurs préoccupations et celles de la victime entrent en ligne de compte. Les ententes de médiation portent généralement sur les sujets suivants : la durée de l'incarcération ou de la surveillance, les travaux communautaires, les programmes de réadaptation à l'intention de la victime ou du délinquant et le dédommagement.

Ce processus encourage et aide la victime à partager ses sentiments et ses émotions par rapport au crime commis et à ses conséquences. Il accentue la responsabilité du délinquant de même que son obligation de rendre des comptes; il donne lieu à un projet structuré qui va plus loin que l'incarcération.

Au cours des 18 premiers mois du programme, 1 400 victimes ont apporté leur contribution directe à des programmes de détermination de la peine. Soixante-douze pour cent de ces victimes désiraient rencontrer le ou les délinquants dans le cadre de la médiation; 97 p. 100 des séances de médiation ont conduit à la conclusion d'ententes qui étaient satisfaisantes pour les victimes. Ces ententes ont apporté 20 000 \$ au Fonds d'indemnisation des victimes d'actes criminels de l'État, 50 000 heures de travaux communautaires (évaluées à 165 000 \$) et 650 000 \$ en dédommagement. On rapporte que les délinquants qui ont participé à des séances de médiation sont des probationnaires «modèles» durant la période de surveillance — moins de 8 p. 100 d'entre eux n'ont pas respecté leur entente de médiation ou ont perpétré de nouvelles infractions.

c. Le régime de Genesee pour faire face à la violence¹⁷

Presque tous les témoins qui, devant le Comité, ont parlé de réconciliation de la victime et du délinquant ont fait référence au modèle du comté de Genesee, dans l'État de New York, en réponse aux questions sur l'applicabilité de la réconciliation dans des situations impliquant des crimes avec violence. Au début, le Comité avait une attitude sceptique à l'égard de la possibilité d'appliquer des techniques de réconciliation en pareils cas. (En fait, certains témoins partageaient cette attitude.)

Le Comité a entendu le témoignage de M. Doug Gall qui, en sa qualité de shérif du comté de Genesee, a introduit en 1983 un programme de réconciliation victime-délinquant visant les infractions avec violence dans le cadre de son programme de services d'aide aux victimes, de même que le témoignage de M. Dennis Whitman, coordonnateur des programmes de services communautaires et d'aide aux victimes du comté de Genesee. Ces témoins ont décrit divers cas «violents» dans lesquels leur programme d'aide aux victimes avait permis d'établir des sanctions adaptées à la collectivité.

Les 13 premiers délinquants visés par leur programme de réconciliation victime-délinquant avaient été déclarés coupables des infractions suivantes :

- homicide par négligence criminelle (3)
- vol à main armée (2)
- possession criminelle d'une arme meurtrière (1)
- viol (1)
- voie de faits, coups et blessures (1)
- sodomie (1)
- insouciance mettant la vie en danger (1)
- tentative d'homicide (1)
- vol qualifié (1)
- infraction non précisée (1).

Le comté de Genesee prétend avoir établi dans le système judiciaire un régime d'équité pour les victimes, les délinquants et la société. Les services fournis comprennent des services communautaires aux adultes et aux jeunes, de l'aide intensive aux victimes, des services de détermination de la peine tenant compte des victimes, des conférences de réconciliation victime-délinquant, des conférences précédant le prononcé de la peine qui tiennent compte de la victime, des ententes positives, d'importantes mesures dissuasives à l'égard des crimes majeurs et de la récidive, le dédommagement des crimes majeurs et des directives uniformes sur la détermination de la peine pour les cas de vandalisme dans les cimetières et les écoles.

Le bureau du shérif encourage les victimes à «répliquer» en dénonçant les infractions et en revendiquant les droits et les privilèges qui leur sont reconnus en vertu de la loi. En leur accordant un soutien large et permanent, le bureau du shérif encourage les victimes à trouver dans leur douleur la motivation nécessaire pour mener à terme des poursuites judiciaires. Le bureau du shérif a augmenté considérablement les services et l'aide aux victimes, réduit la population carcérale (y compris celle des fins de semaine), obligé les délinquants à se prendre en charge et à aider les autres, et accru la participation des victimes et des collectivités dans le système de justice pénale.

Cette mesure innovatrice a été prise pour plusieurs raisons, surtout parce qu'il fallait apporter des modifications importantes et sérieuses à notre système de justice pénale de façon à y intégrer une dimension humaine et personnelle tant pour la victime que pour le délinquant. L'humanisation du système crée une responsabilité plus directe entre le délinquant et la victime.

Les victimes interviennent à toutes les étapes du processus et les délinquants doivent assumer leurs responsabilités envers elles, de même qu'envers la société. Grâce à la coopération des chefs de police et des juges, cette façon de procéder permet «l'intégration» du système de justice pénale. Le programme des services communautaires et d'aide aux victimes du comté de Genesee montre que la réconciliation des victimes et des délinquants peut se produire même dans les cas impliquant les crimes les plus graves et que c'est dans ces cas qu'elle revêt une importance particulière.

La préparation des victimes et des délinquants doit se faire avec soin et de façon systématique; elle peut nécessiter la participation de nombreux autres intervenants. C'est à la victime qu'il revient de décider s'il y a lieu d'appliquer le programme de réconciliation victime-délinquant. C'est une décision difficile à prendre pour elle ou pour un membre survivant de sa famille. La victime reçoit une visite immédiate, ou au plus tard dans les deux ou trois jours de l'incident, puis elle est tenue au fait de la situation et du processus au moins une fois par mois, au moyen d'un rapport. Une fois la poursuite engagée, elle rencontre le procureur, qui établira un document décrivant les répercussions de l'incident sur la victime. Celle-ci reçoit ensuite la visite de membres d'un groupe de victimes, de même que d'agents de la police affectés à l'aide aux victimes et ayant reçu une formation en médiation; ces visites visent à réduire les traumatismes que la victime peut subir de même que l'anxiété qu'elle peut ressentir. Le personnel affecté au programme rencontre séparément la victime et le délinquant avant la séance de réconciliation, de façon à établir une relation de confiance entre chaque partie et les médiateurs. (Il arrive assez souvent que le personnel affecté au programme tienne jusqu'à 90 réunions avec la même victime.) On prépare le contrevenant à une rencontre avec la victime après la déclaration de culpabilité et avant le prononcé de la sentence.

La rencontre du délinquant et de la victime peut être une source de grand soulagement pour cette dernière : un lourd fardeau émotif lui est enlevé et elle reprend confiance dans le système et commence à voir le délinquant comme un être humain et non plus comme un monstre. Dans le comté de Genesee, les juges ordonnent de plus en plus la tenue de

rencontres victime-délinquant et, dans la détermination de la peine, ils tiennent compte de l'effet du crime sur la victime. Lorsqu'elles sont positives, les suggestions des victimes peuvent être incorporées dans la sentence.

d. Opinion et recommandation du Comité

Le Comité juge probante la description, donnée à l'échelle du pays, des principes de la justice réparatrice et il retient tout particulièrement la notion selon laquelle les délinquants devraient être obligés de «faire quelque chose» pour leurs victimes et pour la société. À son avis, il est essentiel que les délinquants assument la responsabilité de leur comportement. Le Comité a également été impressionné par le témoignage de certaines victimes qui ont fait état de leur capacité d'assumer les conséquences de certaines des infractions les plus graves qui pouvaient être perpétrées contre elles (par exemple le meurtre d'une personne chère, l'inceste, etc.) grâce à des séances de réconciliation avec les délinquants ou à d'autres moyens offerts par les services aux victimes qui fonctionnent selon les principes de la justice réparatrice.

Par ailleurs, le Comité a été profondément touché par la douleur d'autres victimes qui ont souffert encore plus du fait d'être essentiellement laissées pour compte dans le processus de justice pénale. Même s'il est impossible d'évaluer dans quelle mesure une autre façon d'aborder le problème aurait pu réduire la souffrance de ces victimes, il n'en demeure pas moins que que l'humanisation du processus de justice pénale vers laquelle tend la justice réparatrice laisse entrevoir une possibilité en ce sens. **Le Comité a été particulièrement impressionné par le programme d'aide aux victimes du comté de Genesee qui est orienté de façon claire et non équivoque sur les besoins des victimes — un service à l'intention des victimes qui est prêt à rencontrer une victime 60, 90 voire 100 fois, ne peut être accusé de tenter de manipuler les victimes à l'avantage des délinquants.**

Le Comité croit que le but qu'il propose en matière de détermination de la peine impose aux délinquants le fardeau de faire quelque chose pour les victimes et la société. Il devrait permettre encore plus d'humaniser le processus de détermination de la peine et, en fin de compte, les processus correctionnels. Il respecte les intérêts et les besoins des victimes et augmente la participation de la société dans la justice pénale. De l'avis du Comité, la réalisation de l'objectif qu'il propose en matière de détermination de la peine se fera probablement mieux lorsque les victimes, les délinquants et les

tribunaux auront accès à des services qui emploient les techniques de la réconciliation victime-délinquant.

Recommandation n^o 19

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, préférablement de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, encourage la promotion et l'évaluation, dans l'ensemble du Canada, de programmes de réconciliation victime-délinquant, à toutes les étapes du processus de justice pénale, qui :

- a) fournissent une aide importante aux victimes au moyen de services efficaces à leur intention et
- b) encouragent un haut niveau de participation de la collectivité.

4. Dédommagement

Le dédommagement est souvent un aspect central de la planification d'autres sanctions et de la réconciliation victime-délinquant. Cette notion, qui remonte aux temps bibliques, est fondée sur le principe selon lequel le délinquant devrait remettre au propriétaire le bien qu'il lui a volé ou rembourser la victime et sa «collectivité» pour le tort ou le préjudice causé. Le dédommagement peut revêtir plusieurs formes — des excuses, un paiement en espèces ou des travaux pour le bénéfice de la victime ou de la collectivité. Dans bon nombre de juridictions, le dédommagement engage la collectivité (la police, la poursuite ou le juge, et les bénévoles qui participent à des projets sociaux ou de réconciliation), de même que la victime et le délinquant, en particulier dans les cas où le paiement rapide d'un dédommagement permet d'éviter des poursuites au criminel.

Jusqu'à tout dernièrement, le droit traditionnel de la victime (ou de sa famille) de recevoir un dédommagement du délinquant (ou de la famille de celui-ci) avait été presque entièrement remplacé par le versement d'une compensation par le délinquant à l'État, sous forme d'amende. Au cours des dernières années, les victimes ont attiré l'attention sur leurs intérêts et réclamé qu'on apporte des modifications aux lois sur le dédommagement de façon à pouvoir être indemnisées de leurs pertes.

Un autre aspect important du dédommagement découle de l'effet correctif qu'il peut avoir pour la personne qui a commis un crime. Dans bon nombre de cas, l'accomplissement constructif du dédommagement entraîne une amélioration sur ce plan de la dignité personnelle et du comportement du délinquant. Le dédommagement «donne au délinquant l'occasion de gagner l'argent nécessaire pour rembourser honnêtement ce qu'il a volé ou détruit [...] L'absence de tout lien entre un vol mineur et une incarcération de plusieurs mois prive la plupart des délinquants d'une saine compréhension du système judiciaire et leur laisse le sentiment d'avoir été traités injustement. Le dédommagement établit un lien entre ce qu'ils ont fait et ce qu'ils doivent faire¹⁸». Par ailleurs, en l'absence d'un dédommagement, le délinquant n'assume guère ou pas du tout la responsabilité de ses actes.

a. Le droit au Canada

Jusqu'à tout récemment, le droit pénal au Canada n'a pas porté beaucoup d'attention à la victime et au dédommagement dans ses pratiques en matière de détermination de la peine. Les modifications apportées récemment au *Code criminel* (dans le projet de loi C-89) cherchent à répondre à ce problème, notamment :

- ° en obligeant les juges à rendre des ordonnances de dédommagement dans les cas appropriés et
- ° en élargissant la portée du dédommagement de façon à inclure les pertes pécuniaires raisonnablement évaluables et imputables à des blessures corporelles, de même que les dommages aux biens.

Ces modifications donnent suite à la suggestion de la Commission de réforme du droit du Canada, qui estime que le dédommagement devrait être un élément central de la théorie et de la pratique de la détermination de la peine, de même qu'aux recommandations suivantes de la Commission canadienne sur la détermination de la peine :

- 1) qu'une ordonnance de dédommagement soit imposée comme première mesure communautaire lorsque l'infraction entraîne une perte ou un préjudice qui touche une victime particulière (Recommandations 12.16 et 12.17);

- 2) que la priorité soit accordée à une ordonnance de dédommagement lorsque le délinquant a des moyens financiers limités (Recommandation 12.21).

Ces modifications ne donnent toutefois aucune suite à la recommandation de la Commission voulant qu'on permette d'imposer une ordonnance de dédommagement à titre de sanction distincte ou associée à d'autres sanctions (Recommandation. 12.31). Elles n'obligent pas non plus les juges à donner les motifs qui fondent leur décision de ne pas ordonner de dédommagement, même si les groupes de défense des victimes réclament cette mesure.

En outre, sous leur forme actuelle, les dispositions visant les préjudices pécuniaires causés à la victime, notamment la perte de revenu (alinéa 653a du *Code*), donnent à penser qu'il s'agit d'une proposition qui est à prendre ou à laisser. Ainsi, dans le cas de préjudices pécuniaires liés à des blessures corporelles, l'ordonnance de probation doit, aux termes du projet, prévoir le versement d'«un montant égal aux dommages...». Étant donné qu'elle doit juger «si les circonstances s'y prêtent», la cour qui déterminerait, conformément à l'article 655, que le délinquant n'est pas en mesure de payer un dédommagement complet, n'aurait alors probablement d'autre choix que de refuser l'ordonnance de dédommagement pour les blessures corporelles. Par contre, dans le cas de dommages aux biens, il semble que les juges aient le pouvoir discrétionnaire d'ordonner le paiement d'un montant «qui ne peut dépasser la valeur de remplacement des biens...». Cette formulation est fâcheuse, car les victimes réclament depuis des années l'adoption d'une disposition permettant le dédommagement partiel ou complet pour ce type de perte.

b. Le dédommagement combiné à des programmes de réconciliation de la victime et du délinquant

Programmes de réconciliation

En déterminant le montant du dédommagement, le juge peut, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, prendre en compte la participation éventuelle du délinquant à un programme de réconciliation avec la victime. Si le délinquant a été dirigé vers un programme de ce genre avant le moment de la détermination de la peine, la cour pourra inclure dans la sentence les conditions de l'entente concernant le dédommagement. Les programmes de réconciliation ont l'avantage de reposer sur des règlements

volontairement et équitablement négociés, en plus de permettre la surveillance de l'exécution de l'entente (les agents de probation ou la cour peuvent également remplir ce rôle, comme nous le verrons ci-après).

c. Exécution

La Saskatchewan a un programme provincial de dédommagement en vertu duquel les coordonateurs fournissent, à la demande de la cour, des rapports présenticiels et tiennent la comptabilité des paiements faits par les délinquants. En cas de besoin, ils voient à l'exécution des ordonnances. Afin d'aider les délinquants à se conformer à l'ordonnance, les coordonateurs peuvent leur fournir des conseils d'ordre personnel ou financier, et les aider à trouver un emploi ou à se recycler. Dans certains centres aux États-Unis, on aide les délinquants dont les moyens sont insuffisants à obtenir du travail et à gérer leurs revenus¹⁹.

Mis à part les projets de réconciliation victime-délinquant et le programme d'aide à l'exécution offert en Saskatchewan, les mécanismes d'application des ordonnances de dédommagement manquent de force au Canada. Sauf l'incarcération en cas de défaut dans certaines circonstances (article 655.6), le projet de loi C-89 offre peu d'éléments neufs à cet égard. Il prévoit toutefois, suivant la recommandation de la Commission sur la détermination de la peine (Recommandation 12.31), que l'exécution forcée du dédommagement a priorité sur celle des autres sanctions pécuniaires (paragraphe 655.8(5)). Ces dispositions ne vont toutefois pas aussi loin que le demandait la Commission, qui recommandait qu'en cas de défaut de paiement, le contrevenant soit tenu de se présenter à nouveau devant la cour pour donner les raisons de son manquement et que la cour puisse ordonner la saisie du salaire ou des biens (Recommandations 12.30 et 12.25).

d. Recommandations du Comité

Le Comité réitère son appui au projet de loi C-89 qu'il considère comme une amélioration significative de la présente situation en matière de dédommagement. Il n'a reçu que peu de représentations relativement à l'exécution du dédommagement, mais il estime que les mécanismes civils d'exécution pouvant être engagés par l'État méritent un examen approfondi.

Recommandation n° 20

Le Comité recommande que la formulation de l'alinéa 653b) du *Code criminel* (contenu dans le projet de loi C-89) soit clarifiée afin d'assurer que le montant d'un dédommagement pour blessures corporelles puisse atteindre la valeur de tous les préjudices pécuniaires.

Recommandation n° 21

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte des dispositions législatives et/ou qu'il aide financièrement les gouvernements provinciaux et territoriaux, afin de renforcer l'exécution civile des ordonnances de restitution et de soulager ainsi le fardeau des victimes.

Recommandation n° 22

Le Comité recommande la mise en oeuvre des recommandations suivantes de la Commission sur la détermination de la peine :

- a) qu'une ordonnance de dédommagement soit imposée lorsque l'infraction entraîne une perte ou un préjudice qui touche un particulier. Il conviendra d'imposer une amende lorsqu'un organisme public subit une perte par suite de la perpétration de l'infraction ou lorsque des dommages sont causés à la propriété publique (Recommandation 12.17);
- b) que, lorsque les moyens du délinquant ne permettent d'imposer qu'une seule sanction d'ordre pécuniaire, la priorité soit accordée à une ordonnance de dédommagement, dans les circonstances appropriées (Recommandation 12.21).

5. Relèvement de la qualité des services de probation

L'une des formes les plus anciennes et aujourd'hui les plus communes de placement correctionnel, la probation, consiste principalement dans la surveillance, grâce à des méthodes de travail social, des délinquants au sein de la société. Idéalement, la probation comporte un aspect consensuel, à savoir la volonté du délinquant de travailler de façon constructive avec l'agent de probation. En pratique toutefois, ce n'est pas toujours le cas. Qui

plus est, on peut avoir l'impression que la probation fait avancer le délinquant, alors qu'en réalité, les progrès sont presque inexistants.

a. Qu'est-ce que la probation?

Traditionnellement, la probation est à la fois un mécanisme de contrôle (surveillance) et d'assistance (moyens de surmonter les problèmes d'ordre personnel ou social liés au comportement délinquant). Au Canada, la surveillance est généralement confiée soit à des travailleurs sociaux professionnels au service d'agences correctionnelles gouvernementales, soit à des agents de probation volontaires (de tels programmes existent en Ontario, en Nouvelle-Écosse et en Alberta). La durée maximum de la probation est de trois ans au Canada; la loi n'édicte aucun minimum, mais les ordonnances d'une durée inférieure à six mois sont rares. On considère généralement que de trop courtes périodes de surveillance ne suffisent pas à la réadaptation des délinquants.

MM. Jack Aasen et Stephen Howell, tous deux agents de probation en Colombie-Britannique, ont soutenu devant le Comité qu'il est possible d'améliorer le mécanisme de la probation, dont la polyvalence n'est pas à démontrer, de sorte qu'il conjugue l'objectif d'un plus grand usage des sanctions communautaires, prôné par la Commission sur la détermination de la peine, avec l'adoption d'un «modèle de justice» pour l'imposition des sentences :

Si par «justice», on entend en fait le rétablissement de relations rompues, tout indique que la probation a, parmi toutes les autres sanctions, les plus grandes chances de succès (Mémoire, p. 1).

De l'avis de ces témoins, trois éléments sont nécessaires à l'acceptation, par le public, du principe des sanctions communautaires : le soutien de leaders innovateurs, un financement adéquat et une structure législative assurant l'application de ces sanctions.

Les deux agents soutiennent que le recours à la probation doit recevoir davantage d'appui au niveau politique. À l'heure actuelle, les craintes et le mécontentement du public à l'endroit du crime sont plutôt exploitées dans le but de promouvoir une plus grande sévérité des peines. D'après ces témoins, l'ignorance du public à l'égard du processus de détermination de la peine est à l'origine de perceptions erronées :

Tout indique que des leaders, prêts à éduquer le public et à chercher avec lui des solutions de rechange, contribueraient à établir un consensus en faveur de sanctions communautaires humaines et rentables (Mémoire, p. 2).

La mise sur pied d'un service adéquat de probation nécessite également un soutien financier accru. En Colombie-Britannique, chaque agent se voit présentement confier plus de 100 cas. De l'avis de MM. Aasen et Howell, des fonds supplémentaires devraient être injectés dans des programmes nouveaux et innovateurs, tels la surveillance du dédommagement ou des services à la victime, la surveillance des services communautaires, la surveillance spécialisée destinée aux délinquants sexuels ou atteints d'aliénation mentale, la création de foyers pour probationnaires, et la surveillance intensive des délinquants condamnés pour une infraction grave (voir la section «e» ci-après). Le gouvernement fédéral pourrait financer des projets-types.

La Commission canadienne sur la détermination de la peine a rapporté les inquiétudes suivantes à l'endroit de la probation (p. 399) :

- ° les agents de probation estiment ne pas pouvoir effectuer une surveillance efficace en raison de la lourdeur de leur tâche (de 80 à 100 cas, en moyenne, dans les Maritimes);
- ° la majorité des juges considère que la qualité de la surveillance accordée dans le cadre de sanctions communautaires est déterminante au moment de choisir une sanction communautaire particulière;
- ° les agents de probation estiment que certains juges accordent des ordonnances de probation aux mauvais clients (certains délinquants n'en ont pas besoin, d'autres en ont abusé dans le passé).

Il est généralement admis que le système de la probation est encore plus débordé que ne les sont les prisons et que le volume de cas confié à la responsabilité des agents empêche tout travail sérieux auprès de la plupart des délinquants.

Deux des recommandations de la Commission pourraient contribuer à corriger cette situation :

- ° soutien accru du gouvernement fédéral et des provinces au niveau de l'implantation et du financement des sanctions communautaires (Recommandation 12.1) — afin de réduire la charge de travail;
- ° établissement de principes concernant le recours aux sanctions communautaires (Recommandation 12.10) — l'utilisation accrue de ces sanctions ressort de ce que la Commission propose dans ses principes directeurs (qui précisent les infractions auxquelles s'attacherait une présomption de sanctions communautaires).

De façon générale, le Comité appuie ces recommandations.

b. La probation combinée à la libération sous condition et à la condamnation avec sursis

La question de savoir si la probation devrait constituer une sanction indépendante ou si elle devrait plutôt être combinée à d'autres sentences suscite beaucoup de controverse. Au Canada, la probation ne peut être utilisée que concurremment avec d'autres sanctions comme la libération sous condition, la condamnation avec sursis et l'amende, ou en plus d'une peine d'incarcération.

En vertu des dispositions actuelles du *Code criminel*, l'ordonnance de probation doit obligatoirement contenir certaines conditions, alors que d'autres sont facultatives. Selon la Commission de réforme du droit du Canada, ces conditions peuvent viser des objectifs distincts, et c'est pourquoi elle a proposé, en 1976, que la probation soit remplacée par six sentences différentes : obligation de ne pas troubler l'ordre public, obligation de se présenter, assignation à résidence, prestation de services communautaires et restitution ou d'indemnisation; ces ordonnances pourraient être prononcées séparément ou en combinaison avec une ou plusieurs autres, ou encore avec d'autres types d'ordonnances, telle l'imposition d'une amende. Cela permettrait d'énoncer clairement les exigences de la cour à l'endroit du délinquant. Bien qu'elle ait recommandé que les sanctions communautaires soient définies comme des sanctions indépendantes (Recommandation 12.8), la Commission sur la détermination de la peine n'a formulé aucune recommandation en ce qui concerne spécifiquement la probation.

MM. Aasen et Howell recommandent en outre que les ordonnances de probation accompagnent de «vraies condamnations avec sursis», c'est-à-dire une ordonnance d'emprisonnement valable pour une période définie, mais dont la cour a suspendu l'exécution pour lui substituer une période de probation. En cas de manquement aux conditions de la probation, il suffirait de tenir une audience en révocation, qui comporterait toutes les garanties de procédure, pour que la sentence initiale soit appliquée.

c. Exécution de l'ordonnance de probation

MM. Aasen et Howell ont souligné au Comité le caractère inadéquat des dispositions actuelles visant l'exécution des ordonnances de probation. Ils recommandent que l'article 666 du *Code criminel* soit modifié de façon à permettre la tenue d'une simple audience pour révoquer la probation en cas de manquement, comme cela existe dans la plupart des pays anglophones. En l'état actuel, l'accusation de manquement aux conditions de la probation exige la tenue d'un procès où la preuve doit se faire «au-delà du doute raisonnable» : le probationnaire a ainsi accès à «une panoplie de mesures légales de protection et de moyens de défense qui tournent le système en ridicule» (Mémoire, p. 3). À titre d'exemple, il peut y avoir un doute sur l'identité d'un accusé qui ne s'est jamais présenté à son agent de probation, d'où un acquittement. De même, le simple oubli est souvent invoqué pour réfuter le caractère «délibéré» du manquement faisant l'objet de l'accusation. Il en résulte donc un faible taux de condamnation (seulement 15,3 p. 100 de ceux qui plaident non coupable en C.-B. sont condamnés), sans parler des nombreux manquements qui échappent à toute poursuite faute d'être signalés par les agents de probation, qui sont parfois impuissants à cause du niveau de preuve exigé (à Vancouver, 42 p. 100 des demandes d'accusation sont restées lettre morte).

Le Comité est sensible aux arguments que ces témoins ont présentés, car il est convaincu qu'en corrigeant les problèmes soulevés au sujet de l'exécution des ordonnances de probation, on contribuerait à améliorer l'image de cette sanction auprès du public.

d. Conditions et services spéciaux liés à la probation

Les conditions probatoires visent généralement des fins de contrôle ou de réadaptation. Les pages suivantes décrivent certaines des conditions qui, selon le Comité, devraient être favorisées davantage.

i. Programmes pour alcooliques et toxicomanes

Les conditions de la probation peuvent englober l'abstinence en vertu de l'alinéa 663(2)c) ou d) du *Code criminel*. Une ordonnance de ce genre est habituellement imposée à un délinquant qui était intoxiqué au moment de l'infraction et qui est susceptible de récidiver sous l'effet de l'alcool.

Les ordonnances en vertu desquelles les délinquants doivent suivre des programmes de traitement (en milieu résidentiel ou ailleurs) ou assister à des programmes d'entraide sont généralement appliquées au délinquant qui a reconnu sa toxicomanie et qui a l'intention de se faire traiter pour dominer son problème et éviter de récidiver. De telles ordonnances peuvent être rendues pour encourager le délinquant à commencer ou à poursuivre un traitement. Les ordonnances qui font mention de programmes de traitement précis exigent généralement le consentement du délinquant et des responsables du programme. Elles découlent habituellement des recommandations formulées dans le rapport présentenciel.

ii. Ordonnances relatives à l'emploi

Le juge peut, en vertu de l'alinéa 663(2)g) du *Code criminel*, ordonner à un délinquant inactif de chercher un emploi. Souvent, ces délinquants auront besoin des agents de probation pour déterminer les emplois qui leur conviennent ou trouver des programmes communautaires qui les aident à chercher un emploi, à acquérir une formation préparatoire ou à se recycler. Les délinquants peuvent aussi obtenir des services d'évaluation et d'orientation professionnelles dans le cadre de ces programmes.

Partout au Canada, un certain nombre de programmes d'aide à l'emploi, dont la plupart sont financés par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et appliqués par des organismes privés, aident des groupes cibles particuliers (jeunes, femmes à faible revenu, probationnaires, libérés conditionnels, etc.) à chercher du travail. Certains programmes offrent un perfectionnement scolaire, mais ils accordent surtout de l'importance aux attitudes, aux compétences et aux débouchés. Certains assurent même un milieu de travail protégé aux personnes cibles afin de leur permettre de s'adapter au travail ou d'acquérir de l'expérience. Ces programmes ne s'adressent pas seulement aux délinquants.

iii. Orientation personnelle et préparation à la vie active

Les délinquants peuvent obtenir des services d'orientation personnelle après avoir consulté directement les services de probation ou après que les autorités compétentes auront fait des recommandations en ce sens à des organismes privés de justice pénale ou de santé mentale (associations de services à la famille, sociétés John Howard et Elizabeth Fry, Armée du salut, etc.) ou à des hôpitaux. De tels services ont toujours été mis à la disposition des individus, des couples ou des familles. Au cours des dernières années, les organismes de ce secteur ont commencé à offrir des services d'orientation plus spécialisés afin de répondre à des expériences précises (inceste, agression sexuelle, toxicomanie, etc.). De plus en plus, ces services sont accessibles aux groupes et non plus seulement aux individus.

La dynamique de groupe est un moyen de plus en plus reconnu de changer les attitudes, d'aider les victimes et les défavorisés et de faciliter l'apprentissage — tant pour acquérir des connaissances que pour perfectionner des compétences. Les programmes de préparation à la vie active représentent peut-être la forme la plus connue de dynamique de groupe. Ils permettent d'aider les femmes défavorisées, les jeunes, les étudiants sur le point de décrocher ou qui reprennent leurs études, les prisonniers et les personnes qui réintègrent la collectivité après avoir vécu en milieu fermé.

Les programmes de préparation à la vie active sont, en règle générale, offerts par des personnes ou des groupes engagés à contrat par divers organismes gouvernementaux ou paragouvernementaux. Les programmes, qui varient énormément, procurent souvent aux personnes inscrites les moyens d'accéder aux ressources dont ils pourraient avoir besoin (logement subventionné, banques alimentaires, aide sociale, avantages gouvernementaux, programmes de scolarisation et de formation, etc.). On peut même y apprendre à gérer efficacement son argent et à bien se nourrir. Chose encore plus importante, ces programmes aident la personne à croire en elle-même et à s'affirmer.

iv. Services d'orientation à l'intention des voleurs à l'étalage

Des programmes d'orientation pour les voleurs à l'étalage ont été établis dans plusieurs collectivités au Canada. Ils s'adressent précisément à ce

groupe, mais peuvent aussi être profitables aux délinquants qui ont déjà été reconnus coupables de fraude ou de vol. Les programmes les mieux connus sont offerts par la Société Elizabeth Fry à Vancouver, à Calgary et à Brampton; certains sont assurés par l'intermédiaire des bureaux de probation en Ontario et au Manitoba.

Ces programmes constituent une forme spécialisée de dynamique de groupe à laquelle se greffent des éléments de scolarisation, de thérapie, d'entraide et de préparation à la vie. L'orientation individuelle vient habituellement compléter la dynamique de groupe. Les programmes visent à corriger les problèmes psychologiques sociaux à l'origine du comportement déviant. Même si la plupart des personnes inscrites sont des femmes adultes, il y a aussi des hommes et l'un des programmes s'adresse à un groupe d'adolescents.

Les sociétés Elizabeth Fry qui ont fait connaître leur point de vue au Comité ont mentionné que les programmes d'orientation pour les voleurs à l'étalage constituaient une importante solution de rechange à l'incarcération dans le cas des femmes.

v. Traitement des agresseurs

De 1981 à 1984, les programmes de traitement des agresseurs sont passés de quatre à plus de trente au Canada. Aujourd'hui, on en compte bien au-delà de cent²⁰. Ces programmes reflètent la tendance à prendre des mesures préventives plutôt que correctives pour combattre le problème de la violence familiale.

La plupart des programmes cherchent surtout à guérir le délinquant du comportement violent qu'il a appris à adopter pour exprimer sa colère, mais pas nécessairement à régler les difficultés conjugales qu'il peut éprouver. Grâce à ces programmes, les clients apprennent à accepter la responsabilité de leur comportement violent, à le reconnaître, à y faire face et à le remplacer par les réactions non violentes et interactives appropriées. (En Alberta, il existe également un programme de traitement qui s'adresse autant à la famille qu'au délinquant.)

M. Anthony Davis, membre du conseil d'administration de la société Tarmen de la Nouvelle-Écosse — foyer de transition pour femmes maltraitées — a incité le Comité à recommander que les conjoints violents soient, en vertu d'une ordonnance du tribunal, obligés de se faire traiter en

plus d'avoir à conserver leur emploi et à subvenir aux besoins de leur famille, laquelle serait pénalisée s'il y avait incarcération. Nous ne savons pas dans quelle mesure ces programmes sont actuellement considérés comme une solution de rechange lorsque vient le moment de déterminer la peine.

vi. Centres à fréquentation obligatoire (soirée ou fin de semaine)

Nous venons de faire mention d'une foule de services d'orientation et de préparation à la vie active dont les délinquants en probation peuvent se prévaloir de leur plein gré. À l'exception de ces programmes et, à Toronto, d'un programme de traitement offert aux patients externes accusés de conduite avec facultés affaiblies, le Comité n'a reçu aucun témoignage précis sur les centres à fréquentation obligatoire.

Dans l'État de Victoria, en *Australie*, les probationnaires peuvent se rendre à l'un des quatre centres à fréquentation obligatoire plutôt que de purger des peines d'incarcération allant de un à douze mois. Les délinquants sont généralement tenus de se rendre au centre deux soirs par semaine et les samedis, c'est-à-dire d'y passer environ 18 heures par semaine. Les deux soirées peuvent comprendre des séances de préparation à la vie active ou d'orientation collective ou individuelle et les samedis sont normalement consacrés à des travaux communautaires. Ces centres peuvent accueillir de 40 à 50 délinquants. Les absences ou les retards sont considérés comme un manquement aux conditions de la probation, lequel manquement obligera peut-être le délinquant à se présenter de nouveau devant le juge, qui pourra lui infliger une peine d'incarcération de douze mois au plus²¹.

Une expérience menée en 1976 en Nouvelle-Galles du Sud a permis à certains délinquants qui, autrement, auraient été incarcérés, de rester dans la collectivité. Ils étaient obligés de travailler en prison ou dans un autre milieu désigné entre 15 h 30 et 24 h, c'est-à-dire pendant la période où la plupart des crimes sont commis²².

Récemment, la *Nouvelle-Zélande* a adopté une peine de «garde en milieu communautaire» pour remplacer partiellement les ordonnances de probation. Cette peine vise à intégrer le délinquant dans un milieu communautaire où les «influences et les exemples devraient avoir une incidence positive sur lui». Le délinquant est donc tenu de participer à un programme résidentiel ou non qui est offert dans la collectivité par une personne ou par un organisme. La peine ne peut dépasser douze mois, et le

programme en milieu résidentiel, six mois. Un rapport sur la nature et les conditions du programme (en fait, un contrat écrit assez précis négocié entre le délinquant et le responsable du programme) doit être présenté au tribunal par l'intermédiaire d'un agent de probation.

Même si la peine continue à mettre l'accent sur une démarche individualisée (réadaptation), conçue pour permettre de déceler et de régler les problèmes précis d'un délinquant, elle reconnaît que le délinquant peut arriver à régler ses problèmes seulement dans la collectivité. La responsabilité à l'égard de la peine relève donc de la collectivité, du début à la fin du mandat.

À l'occasion de la Conférence sur la réforme de la détermination de la peine, de la mise en liberté sous condition et de la libération conditionnelle anticipée qui s'est tenue à Ottawa en août 1988, M. Warren Young, directeur du département de criminologie de l'Université Victoria à Wellington, a déposé un mémoire dans lequel il soulignait quatre aspects de ce concept qui faisaient problème :

- ° dans la démarche de la «participation communautaire», la notion de «communauté» reste à peu près inféfinie — il se peut que le nombre de programmes appropriés offerts aux délinquants soit relativement peu élevé;
- ° la plupart des membres de la collectivité peuvent juger que l'État doit demeurer responsable des délinquants;
- ° peu de ressources supplémentaires ont été mises à la disposition des organismes bénévoles pour qu'ils puissent offrir des programmes aux délinquants;
- ° la garde en milieu communautaire pourrait élargir la portée du contrôle social.

Le Comité estime toutefois qu'une telle peine offre un éventail de possibilités conformes aux principes qu'il a adoptés. Les peines de garde en milieu communautaire qui sont imposées parce qu'on prévoit recourir aux solutions de rechange à l'incarcération ou parce qu'il y a eu réconciliation entre le délinquant et la victime peuvent se révéler des améliorations utiles aux ordonnances de probation.

vii. Foyers de probation et centres résidentiels communautaires

L'Angleterre a créé des foyers de probation afin d'éliminer les problèmes que connaissaient les délinquants sans foyer ou ceux qui subissaient des influences nuisibles à la maison. Le probationnaire assigné à un foyer de probation l'était généralement pour une période de douze mois. Les foyers de probation ressemblent en quelque sorte aux centres résidentiels communautaires ou aux maisons de transition et aux installations de garde en milieu ouvert pour les jeunes délinquants au Canada : les résidents travaillent ou étudient dans la collectivité pendant la journée et peuvent être autorisés à sortir le soir ou les fins de semaine²³.

On trouve aussi des foyers de probation en *Nouvelle-Zélande*. Bon nombre d'entre eux sont exploités par des communautés religieuses. Idéalement, il s'agit de petits établissements. En règle générale, les tribunaux y assignent les délinquants sans foyer ou ceux dont la vie familiale est considérée comme déficiente ou susceptible de contribuer au comportement criminel. Les employés de ces foyers aident habituellement les délinquants à trouver du travail ou à se perfectionner²⁴.

L'attitude du *Danemark* à l'égard de l'incarcération a donné naissance à une multitude de solutions concernant la garde. Beaucoup de délinquants condamnés à des peines allant de sept jours à six mois sont gardés dans des établissements ouverts : ils participent au travail et aux activités sociales de la communauté, achètent leur nourriture à l'extérieur de l'établissement et meublent leur propre chambre. L'Administration des prisons et de la probation dirige également des établissements de garde à court terme où les probationnaires et les libérés conditionnels demeurent volontairement ou en vertu d'une ordonnance de probation²⁵.

Le *Japon* a plus de 200 maisons de transition pour adultes et jeunes, exploitées par des organismes bénévoles. L'appui financier accordé à ces maisons a été consolidé par la Loi sur l'assistance postpénale de 1950. Même si les tribunaux ne sont pas autorisés à assigner un délinquant à une maison de transition, les agents de surveillance des probationnaires peuvent recommander à ces derniers d'y faire un séjour. Chaque maison peut accueillir entre neuf et 100 délinquants, la moyenne étant de 23. Les délinquants travaillent généralement dans la communauté, mais certaines maisons ont leurs propres ateliers. L'une d'elles est attenante à un hôpital psychiatrique²⁶.

La Georgie a mis sur pied des centres de «déjudiciarisation» ou de dédommagement où sont confinés les délinquants non violents qui ont besoin d'une surveillance plus serrée que celle dont ils feraient l'objet s'ils étaient simplement en probation, mais qui ne nécessitent pas une garde en milieu fermé. Les délinquants travaillent à temps plein et paient chambre et pension, un dédommagement, des amendes et des impôts. Ainsi, les coûts passent du contribuable au délinquant. Depuis 1973, le nombre de centres a augmenté; il y en a maintenant 14 (dont deux pour les femmes) et on en prévoit d'autres. Chaque centre reçoit 44 résidents.

Le programme permet aux délinquants de stabiliser leur vie et de rester des citoyens productifs pendant toute la durée de leur peine. En outre, l'interaction de la famille et de la communauté est maintenue, bien que les visites aux centres soient relativement restreintes. Les centres offrent des programmes d'orientation individuelle et collective, d'éthique professionnelle, de sensibilisation au marché de la consommation, de perfectionnement scolaire et de divertissement. La durée du séjour minimal est de quatre mois, le séjour moyen étant de quatre ou cinq mois. Après avoir quitté le centre, les délinquants restent en probation ordinaire.

Un agent de sécurité effectue sa ronde toutes les heures. Les délinquants qui s'absentent sans autorisation pourront être mis sous garde en attendant de comparaître devant le tribunal. Le juge peut infliger une peine d'incarcération à ceux qui manquent aux conditions de leur probation.

Ces centres demandent environ 21,75 \$ par jour, la part à assumer par les délinquants étant de 6,50 \$. (Ces derniers versent également des droits de probation et une partie des frais de transport quotidien.) L'entretien des terrains et des bâtiments incombe aux délinquants, chacun étant appelé à faire des travaux communautaires d'une durée de 30 à 50 heures. Des 1 569 délinquants affectés à des centres en 1985, 1 059 ont mené à bien leur programme²⁷.

Un certain nombre d'organismes de bénévolat et de groupes paroissiaux (Société Élizabeth Fry, Société John Howard, Société Saint-Léonard, Armée du Salut, *Seventh Step*, etc.) dirigent des centres résidentiels communautaires au Canada. Bien qu'ils soient subventionnés avant tout pour héberger des détenus provenant des prisons provinciales et des pénitenciers fédéraux, les centres peuvent mettre quelques places à la disposition de personnes visées par une ordonnance de probation dans les cas

où il n'y a pas lieu d'infliger une peine d'incarcération et où l'organisme et l'intéressé y consentent. Malheureusement, le nombre de centres semblables varie considérablement dans tout le pays. [Par exemple, à l'ouest de Sudbury (Ontario), il n'y a qu'un centre de ce genre pour les femmes et il est à Vancouver!]

La plupart des centres résidentiels communautaires sont réservés aux délinquants qui occupent un emploi, font des études ou participent à un programme de formation. Quelques centres «à vocation spécialisée» ont ouvert leurs portes ces dernières années: certains sont destinés aux autochtones, d'autres sont dirigés par d'anciens détenus, d'autres encore se spécialisent dans le traitement de l'alcoolisme ou de la toxicomanie et il y en a un à Montréal qui est réservé aux «délinquants dangereux». Des sections locales de la Société Élisabeth Fry ont exhorté le Comité à favoriser le placement en foyer de transition comme mesure de rechange pour les délinquantes afin de leur éviter d'être incarcérées loin de leurs familles et de leurs enfants et pour leur permettre de participer à des programmes communautaires valables.

En 1976, la Commission de réforme du droit du Canada a recommandé que les juges soient habilités à imposer aux délinquants une période d'hébergement dans un centre donné. La Commission canadienne sur la détermination de la peine a recommandé que les juges puissent condamner des délinquants à la détention en «milieu ouvert» (Recommandations 10.14 et 10.15). **Le Comité appuie ces recommandations.**

e. Surveillance intensive en matière de probation

Quelque 30 États américains ont adopté une forme quelconque de surveillance intensive²⁸ comme moyen de permettre la libération anticipée ou d'autoriser à demeurer dans la collectivité des personnes qui autrement seraient incarcérées. En règle générale, les programmes de surveillance intensive sont axés entre autres sur le service communautaire, le dédommagement et une surveillance plus fréquente de la part des agents de probation (y compris des visites à l'improviste). En outre, les conditions de surveillance peuvent notamment prévoir des consignes sévères concernant les heures de rentrée, la participation obligatoire à un programme de formation ou de traitement de la toxicomanie ou de l'alcoolisme ou l'hébergement dans un foyer de transition²⁹.

i. Le programme de la Georgie

L'un des programmes les plus sévères qui soient est en vigueur en Georgie depuis 1982³⁰. Le but de ce programme est de fournir des services de réadaptation au délinquant et de soumettre ses activités à une étroite surveillance. Les personnes admissibles sont celles qui, normalement, auraient été condamnées à une peine d'incarcération, mais qui ne représentent pas un risque inacceptable pour la société. (On a fait valoir que les délinquants qui auraient été incarcérés en Georgie ne l'auraient pas été dans de nombreux autres États.)

Les participants sont soumis à des consignes concernant les heures de rentrée, à des visites inattendues de leurs agents de probation, à des analyses d'urine ou d'haleine à l'improviste et à au moins 132 heures de travaux communautaires devant être exécutés au cours des fins de semaine. (On dit que la plupart des participants ne prennent guère cet aspect du programme.) Les délinquants peuvent participer à ce programme sur l'ordre du juge chargé du prononcé de la sentence ou ils peuvent demander à ce dernier de substituer à la peine d'incarcération une période de surveillance intensive (déjudiciarisation postsentencielle). Ce dernier mécanisme, en particulier, permet de réincarcérer le délinquant dans les plus brefs délais s'il en est besoin.

Chaque délinquant est confié à deux agents de probation : l'un s'acquitte essentiellement des fonctions de surveillance et l'autre, des services de probation plus courants. (Chaque équipe s'occupe d'au plus 25 cas.) Pour assurer une surveillance supplémentaire :

- ° on informe les organismes chargés de l'application de la loi que le délinquant est soumis à une surveillance intensive et on introduit le nom de ce dernier dans l'ordinateur de l'État, afin que l'agent de probation puisse être informé rapidement s'il y a arrestation;
- ° on vérifie chaque semaine les dossiers d'arrestation;
- ° on procède à des vérifications ponctuelles dans la communauté.

Le respect des consignes sur les heures de présence obligatoire (soit de 22 h à 6 h, à moins d'une restriction imposée par le tribunal ou d'une autorisation de faire du travail par quarts) est vérifié au moins deux fois par mois.

Le programme de la Georgie aurait un taux de réussite de 78 p. 100, la réussite étant définie comme le fait d'avoir achevé la période de surveillance intensive et d'avoir réintégré le programme de probation ordinaire ou d'avoir été libéré. Le taux de récidive de ceux qui terminent avec succès le programme est légèrement supérieur à celui des participants au programme de probation ordinaire, mais il est beaucoup moins élevé que celui des anciens détenus.

Le coût du programme, qui est d'environ 1 080 \$ par détenu pour une période de huit mois (environ le cinquième du coût d'hébergement dans une prison de l'État), est entièrement supporté par un système en vertu duquel les juges chargés du prononcé de la sentence ordonnent à tous les participants de verser une somme de 10 à 50 \$ par mois. Le programme peut accueillir environ 1 400 participants pour une période de 6 à 12 mois.

Les normes de surveillance minimales élaborées pour les trois phases du programme sont exposées ci-dessous. Dans certaines circonstances exceptionnelles, on peut y déroger moyennant l'autorisation de l'agent de probation en chef ou du juge ayant prononcé la sentence.

Phase I (au moins 3 mois) :

L'agent de probation rencontre les membres de la famille du participant pour leur expliquer le programme et obtenir leur collaboration. À l'occasion d'une rencontre individuelle avec le délinquant, il procède à une évaluation du risque dans le but de déterminer si les visites auront lieu trois ou cinq fois par semaine; ces visites peuvent avoir lieu à la résidence ou au lieu de travail du participant, ou encore au bureau de probation et ce, le jour, le soir ou les fins de semaine. On vérifie le travail ou les études du participant une fois par semaine; on communique avec l'employeur au moins une fois par mois pour s'assurer que le rendement au travail est satisfaisant. Les démarches faites par les participants en chômage pour trouver du travail sont également l'objet d'une vérification; on s'attend à ce que le premier contact ait lieu à 8 h chaque jour. Des travaux communautaires d'une durée d'au moins 50 heures doivent être effectués au cours de cette phase. Les

personnes en chômage doivent participer chaque jour à l'exécution de travaux communautaires.

Phase II (de 3 à 12 mois) :

Celui qui, au cours de la première phase, a réagi favorablement à la surveillance, s'est acquitté des travaux communautaires imposés, n'a pas été arrêté, n'a pas fait usage d'alcool ou de drogue et a trouvé ou conservé un emploi stable peut passer à la phase II. La fréquence des rencontres individuelles peut être réduite à deux par semaine (une le jour et l'autre le soir). L'heure de rentrée obligatoire peut être portée de 22 à 23 h. De plus, 30 heures de travaux communautaires sont de rigueur.

Phase III :

À moins que le juge recommande un transfert au programme de probation ordinaire, le participant passe à la troisième phase, où il y a : diminution de la fréquence des rencontres individuelles, ramenées à une seule par semaine (en plus d'une fois par mois le soir), assouplissement de la consigne sur les heures de rentrée, à la discrétion de l'agent de probation, et exécution du reste des travaux communautaires, soit 132 heures.

Transfert au programme de probation ordinaire

Une fois qu'il a satisfait aux exigences du programme de surveillance intensive et moyennant l'autorisation du juge ayant prononcé la sentence, le participant peut être transféré au programme de probation ordinaire. Il sera supervisé suivant les normes élevées ou maximales de ce programme, puis réévalué après six mois.

ii. Le modèle suédois

Au cours des années 70, la méthode suédoise de surveillance intensive était fort différente. Les expériences menées à Sundsvall et à Stockholm ont montré que l'établissement de rapports étroits entre le surveillant et le client favorisait une diminution du taux de récidive. Les Suédois ont accentué ces rapports en mettant à la disposition des participants des locaux (foyers de transition et résidences temporaires) et en leur affectant des surveillants bénévoles, choisis dans la mesure du possible par le client, ainsi que des spécialistes en santé mentale³¹.

iii. Propositions canadiennes

Le programme de surveillance intensive élaboré au début de la présente décennie par les services correctionnels Gateway de Colombie-Britannique est, en définitive, un mélange du modèle suédois et de la Planification des solutions de rechange à l'incarcération (décrite antérieurement dans le présent chapitre). Le Directeur général du programme, M. Bob Kissner, a fourni au Comité des précisions sur ce programme individualisé qui s'adresse à de jeunes délinquants adultes, généralement en probation. Surveillance individuelle, structuration, orientation et services personnalisés spéciaux font partie du programme. Dans le cadre des programmes individuels, on peut, suivant les besoins, diriger le délinquant vers d'autres organismes et assurer la coordination avec ces derniers.

Les programmes peuvent comprendre, entre autres, les éléments suivants :

- ° orientation individuelle;
- ° aide à la recherche d'un emploi;
- ° aide à la recherche d'un logement;
- ° counselling sur les toxicomanies;
- ° counselling financier;
- ° counselling familial;
- ° cours de perfectionnement;
- ° counselling psychologique;
- ° aide médicale;
- ° services récréatifs.

Plusieurs agents de probation de la C.-B. ont formulé d'autres propositions, qui s'apparentent davantage au modèle de la Georgie, afin de soumettre à une surveillance intensive les délinquants qui représentent un risque élevé. Suivant l'une de ces propositions, l'admissibilité au programme serait déterminée dans le cadre de l'élaboration du rapport présentiel. L'infracteur serait condamné à une peine d'emprisonnement puis, dans les 48 heures, libéré dans la communauté; ce processus permettrait une intervention rapide des services d'application des lois³².

MM. Aasen et Howell ont exhorté le Comité à favoriser l'adoption, au Canada, du programme de surveillance intensive en matière de probation. Dans un document de travail que M. Howell a rédigé au nom du groupe consultatif de la probation et des services communautaires pour adultes et qu'il a ensuite présenté au Comité, il propose que le programme de surveillance intensive soit régi par les sept critères suivants au moins :

- ° une série de critères d'admission rigoureux établis d'après un système de notation;
- ° une autorisation judiciaire spécifique;
- ° le consentement du délinquant, celui-ci étant libre d'opter pour l'incarcération;
- ° au plus 50 délinquants pour deux agents;
- ° au moins deux rencontres individuelles par semaine avec chaque client, y compris au moins une rencontre à l'improviste ailleurs qu'au bureau;
- ° une communication hebdomadaire avec au moins deux sources auxiliaires;
- ° un mécanisme permettant de mieux assurer le respect des modalités du programme;

Le programme de surveillance intensive se veut une sanction intermédiaire, qui se situe entre l'emprisonnement (mesure à la fois sévère et coûteuse) et la simple probation (mesure plutôt clémentine), pour les délinquants dont le comportement criminel peut être maîtrisé par ce moyen. Combiné à un programme de traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie et assorti de tests, ce mécanisme pourrait contribuer à réduire le taux de criminalité urbaine. Selon le Comité, le Canada devrait songer à recourir davantage à cette sanction.

Recommandation n° 23

Le Comité recommande que l'ordonnance de probation soit remplacée par sept ordonnances distinctes (bonne conduite, obligation de se présenter, assignation à résidence, rendement,

service communautaire, indemnisation et surveillance intensive), qui pourraient être rendues séparément ou concurremment avec une ou plusieurs autres, ou encore de pair avec un autre type d'ordonnance.

Recommandation n° 24

Le Comité recommande que le *Code criminel* soit modifié de manière à prévoir un mécanisme d'intervention plus efficace en cas de violation des conditions de l'ordonnance de probation ou d'un autre type d'ordonnance, suivant des modalités qui respectent les droits du délinquant à l'application des garanties légales.

Recommandation n° 25

Le Comité recommande de recourir davantage à la dynamique de groupe dans les programmes correctionnels communautaires et d'y affecter des ressources suffisantes pour que les délinquants puissent profiter de ces services qu'ils les demandent eux-mêmes ou qu'ils leur soient imposés par une ordonnance de rendement :

Recommandation n° 26

En particulier, le Comité recommande d'avoir davantage recours aux conditions de la probation ou à des ordonnances de rendement, de façon que les conjoints violents soient tenus de participer à des programmes spéciaux de traitement ou de counselling.

Recommandation n° 27

Le Comité recommande d'envisager le recours à la peine de garde en milieu communautaire de la Nouvelle-Zélande et au modèle de surveillance intensive des services correctionnels de Gateway.

Recommandation n° 28

Le Comité recommande de financer des organismes communautaires et des sociétés de bienfaisance pour qu'ils mettent sur pied ou élargissent des programmes résidentiels communautaires et des programmes analogues.

6. Assignation à domicile et surveillance électronique

L'idée d'obliger certains délinquants à rester chez eux est séduisante parce qu'elle pourrait permettre de réaliser certains aspects de la contrainte qu'exerce la prison (la surveillance des déplacements en particulier) sans trop perturber la vie professionnelle et familiale du délinquant tout en évitant la déshumanisation et les coûts liés à l'emprisonnement. La technologie rend maintenant de telles dispositions viables : on peut fixer au poignet ou à la cheville du délinquant un poste émetteur électronique, qui transmet un signal d'alarme à un ordinateur central si le délinquant va au-delà d'une distance déterminée par rapport à un récepteur placé dans la maison. (Dans certaines techniques, la personne qui s'occupe de l'ordinateur appelle au hasard les délinquants. Dans d'autres systèmes, plus coûteux, un signal automatique est transmis à l'ordinateur dès qu'un délinquant dépasse la limite prévue.) Bien sûr, il n'est pas nécessaire que l'assignation à domicile s'accompagne d'une surveillance électronique; ce n'est pas le cas en Australie, par exemple, mais il semble probable que tel sera le cas en Amérique du Nord.

Dans 20 États américains (Virginie, Michigan, Nouveau-Mexique, Oregon, Delaware et Floride, entre autres) et en Colombie-Britannique, on emploie des bracelets électroniques à titre expérimental pour la surveillance des libérés conditionnels, des probationnaires et de ceux qui sont en détention provisoire ou purgent des peines discontinues. L'Ontario et l'Alberta ont également envisagé l'utilisation de ce dispositif. La Saskatchewan a décidé de ne pas y recourir³³. L'expérience de la Colombie-Britannique consiste en un programme à libre participation qui permet au délinquant de purger une peine discontinue pour conduite avec facultés affaiblies (comme condition de probation fixée par le tribunal ou dans le cadre des absences temporaires autorisées après un temps d'incarcération).

Les détracteurs de ces programmes affirment que, à tout le moins, la surveillance électronique comme réponse à la conduite avec facultés affaiblies devrait s'accompagner de services de counselling familial et de sensibilisation aux dangers de l'alcool et des drogues. Ils craignent également que l'emploi des bracelets électroniques serve non seulement de solution de rechange à l'incarcération, mais aussi de moyen d'étendre la répression et conduise à l'utilisation de méthodes de surveillance plus importunes comme les implants pour contrôler la consommation de drogues et d'alcool³⁴. En outre, des dispositifs utilisés aux États-Unis ne se sont pas révélés satisfaisants : certains

ont provoqué de fausses alarmes et d'autres n'ont pu détecter des absences non autorisées³⁵. De plus, l'utilisation de bracelets électroniques est coûteuse. (L'équipement centralisé peut coûter 100 000 \$, outre les 10 \$ par détenu par jour.) On a proposé d'exiger que les détenus contribuent au coût du matériel³⁶.

Il faut en outre songer à la durée de l'assignation à domicile. À titre de solution de rechange à l'incarcération (discontinue ou autre), l'assignation à domicile devrait-elle être de même durée que l'incarcération, être plus courte ou être plus longue? (Dans un État australien et dans certaines juridictions américaines, semble-t-il, le juge impose une peine d'emprisonnement d'une durée déterminée, dont l'exécution est suspendue et qui est remplacée par une période d'assignation à domicile plus courte.) Vraisemblablement, lorsque cette dernière mesure est utilisée comme condition de la probation et rattachée à des peines discontinues devant être purgées en prison (voir la section suivante du présent chapitre), l'assignation à domicile pourrait venir à expiration lorsque la partie de la peine correspondant à un emprisonnement aurait été exécutée.

En ce qui concerne l'expérience de la Colombie-Britannique, le comité sur l'emprisonnement et la mise en liberté de l'Association du barreau canadien a recommandé ce qui suit (Mémoire, p. 20) :

- ° Que l'Association donne son accord de principe à l'utilisation de la surveillance électronique comme solution de rechange à l'incarcération lorsque cette dernière n'est pas jugée nécessaire dans l'intérêt du public;
- ° que d'autres administrations canadiennes soient encouragées à mettre sur pied des programmes analogues;
- ° que les dispositions du *Code criminel* au sujet de la caution et de la probation soient modifiées de façon à permettre aux tribunaux d'imposer de telles ordonnances uniquement à titre de solutions de rechange à l'incarcération (et non pour «étendre la répression») lorsque les circonstances s'y prêtent; enfin
- ° que les textes législatifs régissant les services correctionnels des provinces et des territoires [au sujet des absences temporaires] soient modifiés de façon à autoriser expressément la surveillance électronique et qu'ils précisent

- ° les critères d'admissibilité;
- ° le processus et les modalités d'application;
- ° le processus et les modalités de suspension, de cessation et de révocation; et
- ° les pénalités pour violation

afin de cadrer avec l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Le Comité appuie le recours à l'assignation à domicile, avec ou sans surveillance électronique, à titre de sanction intermédiaire et il approuve les recommandations de l'Association du barreau canadien énoncées ci-dessus. De l'avis du Comité, l'assignation à domicile peut convenir comme solution de rechange valable à l'incarcération lorsque les objectifs de la réprobation ou de la dissuasion sont jugés nécessaires et réalisables et que la protection du public ne semble pas exiger les coûts financiers et sociaux liés à l'incarcération. Le Comité pense toutefois qu'il serait inopportun d'«élargir le filet» au moyen de ce mécanisme. En outre, il faut reconnaître que cette sanction comporte des mesures de surveillance, et non de prévention; il ne faudrait pas l'utiliser pour les détenus dangereux, qu'il faut incarcérer. Elle ne devrait pas non plus être employée pour remplacer les services de réadaptation qui peuvent être fournis conformément à d'autres types de probation (ou ordonnances connexes). Enfin, à titre de seule sanction, elle ne réalise pas l'objectif de la détermination de la peine proposé par le Comité³⁷.

Recommandation n^o 29

Le Comité recommande que l'assignation à domicile, avec ou sans surveillance électronique, à titre de sanction intermédiaire qui s'ajoutera probablement à d'autres sanctions, puisse être utilisée pour des infractions bien définies et lorsque les circonstances s'y prêtent.

Recommandation n^o 30

Le Comité recommande que les modifications législatives nécessaires pour permettre le recours à l'assignation à domicile comme solution de rechange prévoient des mécanismes

d'application relativement efficaces, qui ne violent pas le droit fondamental du délinquant à une procédure équitable.

Recommandation n° 31

Le Comité recommande d'envisager la possibilité d'exiger que le délinquant et les membres de sa famille qui vivent avec lui consentent à une ordonnance d'assignation à domicile.

Recommandation n° 32

Le Comité recommande que, dans la préparation d'une ordonnance de ce type, la cour examine la possibilité d'y joindre les conditions accessoires appropriées (p. ex., counselling pour toxicomanes, s'il y a lieu).

7. Solutions de rechange permettant d'écourter ou de réaménager la période d'incarcération — Peine d'emprisonnement périodique, discontinue ou de week-end

Des tentatives ont été faites pour réduire le recours à l'incarcération grâce à des solutions de rechange qui permettent aux juges d'imposer de courtes périodes d'incarcération concurremment avec de plus longues périodes de surveillance pendant la probation. De telles solutions comportent habituellement des mécanismes permettant de réincarcérer promptement le délinquant, si cette mesure se révèle nécessaire. Contrairement aux régimes classiques de mise en liberté sous condition, examinés plus loin dans le présent rapport, ces «peines combinées» font l'objet d'un contrôle judiciaire. Certaines résultent directement du processus de détermination de la peine, d'autres de la détermination d'une nouvelle peine à la demande du délinquant.

Les peines discontinues semblent surtout liées à la conduite avec facultés affaiblies, mais au Canada, il peut s'agir de toute peine d'emprisonnement ne dépassant pas 90 jours. En général, les peines de ce genre sont purgées la fin de semaine (d'où le nom de «détention de week-end» dans certaines juridictions); le délinquant demeure en probation jusqu'à ce que toutes les périodes d'emprisonnement aient été purgées. Il s'agit de sanctions utiles lorsque la réprobation ou la dissuasion ne s'imposent pas, mais qu'il y aurait peu à gagner à faire quitter son emploi à un délinquant.

Les peines discontinues permettent aux délinquants de conserver leur emploi ou de poursuivre leurs études et de maintenir leurs relations familiales et sociales. Certaines juridictions peuvent s'en servir pour veiller à ce que le délinquant participe à certaines activités de réadaptation. Ainsi qu'il a déjà été mentionné au sujet des centres à fréquentation obligatoire, les délinquants peuvent être tenus de se rendre à un établissement plusieurs soirs par semaine ainsi que les week-ends. Les peines de ce genre serviraient à encourager les délinquants à ne pas violer les conditions de leur probation et à les dissuader de poursuivre leurs activités criminelles. Ce type de peine a été recommandé pour les hommes violents par la *Tearman Society* de la Nouvelle-Écosse, de façon qu'ils puissent continuer à faire vivre leur famille.

En *Nouvelle-Zélande*, où le concept a été élaboré dans les années 60, aucune des périodes continues faisant partie d'une peine discontinue ne peut dépasser 60 heures. La sentence doit préciser le nombre de périodes à purger chaque semaine, la durée de la peine ainsi que la date et l'heure où le délinquant doit se présenter la première fois. Celui-ci doit consentir à cette forme de peine. Chaque centre de détention a mis au point une méthode particulière. Chacun a un comité consultatif formé de représentants du système judiciaire, du monde des affaires, des syndicats et de la collectivité, qui donnent leur avis sur la nomination des membres du personnel, les programmes de travail et les questions de principe. On prétend que de 64 à 67 p. 100 des probationnaires à qui sont imposées des peines discontinues se réinsèrent dans la collectivité après deux ans³⁸.

Au *Canada*, le juge doit préciser quand les périodes de détention doivent être purgées. À la fin de celles-ci, la période de probation expire. On ne sait pas si une autre période de probation peut être ordonnée (comme elle pourrait l'être relativement à une période continue d'emprisonnement de deux ans ou moins). Récemment, certains problèmes se sont posés concernant des délinquants qui se présentaient, ivres, aux établissements de détention pour purger leurs peines discontinues; les ordonnances de probation peuvent préciser que les délinquants doivent être sobres en pareil cas. Un autre problème tient à ce qu'il n'y a pas suffisamment de place actuellement dans les prisons municipales et provinciales pour accueillir les délinquants qui doivent purger des peines discontinues. Dans de telles circonstances, la possibilité de l'assignation à domicile devient intéressante pour les autorités correctionnelles. (Certaines juridictions européennes font face au problème du surpeuplement en reportant l'exécution de la peine jusqu'au moment où il y a de la place.) Enfin, il est à noter que des peines

de ce genre ont parfois été imposées à des délinquants sexuels; le Comité reconnaît que cette mesure a choqué le public.

Aux yeux du Comité, les peines discontinues sont utiles parce qu'elles favorisent la réprobation et la dissuasion, surtout dans les cas de conduite avec facultés affaiblies et dans les cas de violence faite au conjoint, où la victime peut souhaiter ne pas être privée du soutien de son conjoint. Cependant, le Comité se préoccupe du coût de ces peines et de la perturbation des pratiques carcérales qu'elles entraînent dans nombre d'autres situations. En outre, il estime que ces peines sont en général inopportunes dans les cas d'agression sexuelle.

Recommandation n° 33

Le Comité recommande que des peines discontinues ne soient généralement pas imposées à l'égard d'infractions sexuelles, lorsqu'on doit assurer la protection du public par l'incarcération ou que la réprobation peut être réalisée par l'assignation à domicile, par une ordonnance de placement en résidence communautaire ou par l'imposition de courtes périodes ininterrompues d'incarcération.

Recommandation n° 34

Le Comité recommande qu'on ait recours au placement en résidence communautaire dans le cas des peines discontinues.

Recommandation n° 35

Le Comité recommande qu'on envisage la possibilité de combiner des peines discontinues avec des ordonnances de rendement ou des conditions de probation permettant au délinquant de s'amender ou de se réadapter.

8. Amendes

Exception faite de ce qu'un trop grand nombre de personnes, surtout des autochtones, sont incarcérées au Canada pour défaut de paiement d'amendes, on a formulé peu d'observations au Comité concernant les amendes proprement dites. Le Comité a reçu des recommandations visant à résoudre ce problème par la mise en place d'un système de jours-amendes ou

de programmes de substitution. Le Comité préconise d'éviter le recours à l'incarcération pour défaut de paiement d'une amende.

Recommandation n° 36

Le Comité recommande l'application des recommandations suivantes de la Commission canadienne sur la détermination de la peine :

- a) que le tribunal, lorsqu'il choisit d'imposer une amende comme sanction, vérifie si cette dernière est bien appropriée, car le montant de l'amende et le délai de paiement doivent être fixés en tenant compte non seulement de la gravité de l'infraction, mais aussi des moyens du délinquant. Le tribunal doit donc, avant d'imposer l'amende, s'enquérir des moyens du délinquant et ensuite fixer les modalités de paiement appropriées (Recommandation 12.20).
- b) que, lorsque les moyens du délinquant ne permettent d'imposer qu'une seule sanction d'ordre pécuniaire, la priorité soit accordée à une ordonnance de dédommagement, si les circonstances s'y prêtent (Recommandation 12.21).
- c) que l'on réduise le recours à l'emprisonnement pour défaut de paiement des amendes (Recommandation 12.22).
- d) que l'on n'impose pas presque automatiquement une peine d'emprisonnement pour défaut de paiement d'une amende et que le délinquant ne soit incarcéré que s'il viole délibérément les modalités d'une sanction communautaire (Recommandation 12.23).

C. Recommandations générales du Comité

Recommandation n° 37

Le Comité recommande l'application des recommandations suivantes de la Commission canadienne sur la détermination de la peine :

- a) que le gouvernement fédéral et les provinces fournissent les ressources et les fonds voulus pour faciliter l'accès aux

programmes communautaires et en favoriser une utilisation accrue (Recommandation 12.1);

- b) que des mesures soient prises pour mieux informer les responsables de l'administration des sentences, des objectifs assignés à celles-ci (Recommandation 12.2);**
- c) qu'une copie du prononcé de la sentence soit mise à la disposition des organismes chargés de l'administration des sentences (Recommandation 12.3);**
- d) que des moyens soient pris pour que les juges aient une meilleure information sur les mesures sentencielles susceptibles de remplacer l'incarcération (Recommandation 12.5);**
- e) que les tribunaux soient systématiquement renseignés sur l'efficacité des sanctions qu'ils ont imposées (Recommandation 12.6);**
- f) qu'avant d'imposer une sanction communautaire, le juge soit invité à s'enquérir lui-même, ou par le truchement d'un rapport, des dispositions du délinquant et des programmes qui peuvent l'aider (Recommandation 12.7);**
- g) que les sanctions communautaires existantes soient considérées à part et que tout autre proposition de sanction soit confiée à la commission permanente des sentences, ainsi qu'aux autorités fédérales et provinciales pour qu'elles l'étudient, le mettent au point et enfin, l'exécutent (Recommandation 12.8);**
- h) que la commission permanente des sentences examine la possibilité d'élaborer des critères et des principes de comparaison entre les diverses solutions de sanctions communautaires, de façon à pouvoir établir une certaine norme (par exemple, une amende de tant de dollars équivaut à tant d'heures de travaux communautaires) (Recommandations 12.10 et 12.11);**

- i) que les juges restent maîtres de décider de la nature des sanctions communautaires et des conditions qui y sont rattachées (Recommandation 12.12).

Recommandation n° 38

Le Comité recommande également :

- a) que les autorités fédérales et provinciales compétentes élaborent, appuient et évaluent des solutions de rechange à l'incarcération, ainsi que des sanctions intermédiaires;
- b) qu'une plus grande reconnaissance et un meilleur appui soient accordés aux organismes non gouvernementaux qui cherchent à mettre au point leurs propres programmes;
- c) qu'il y ait une plus grande cohésion entre les efforts du système de justice pénale et ceux des services sociaux et psychiatriques.

Notes

1. Certaines études ont révélé que les peines en milieu de détention avaient tendance à accroître les chances de récidive plutôt qu'à les diminuer : C. Van der Werff, «Recidivism and Special Deterrence», *British Journal of Criminology*, vol. 21, n° 2, avril 1981, pp. 136-146, à la p. 146.
2. Des études sur la dissuasion ont abouti à la conclusion qu'il n'y avait, de façon générale, que peu de différence sur ce plan entre les diverses mesures carcérales. Des recherches ont révélé que la perspective d'une peine de longue durée ne dissuadait pas vraiment un éventuel infracteur de commettre un crime contre les biens : Kenneth L. Avio et C. Scott Clark, «The supply of property offences in Ontario : Evidence on the deterrent effect of punishment», *Canadian Journal of Economics*, février 1978, p. 1-19, à la p. 14.
3. A. Von Hirsch, «Creative Sentencing : Punishment to Fit the Criminal», *The Nation*, 25 juin 1988, p. 901-2.
4. N. Morris, dans son allocution à la conférence sur la réforme de la détermination de la peine, de la libération conditionnelle et de la mise en liberté sous condition anticipée qui s'est tenue à Ottawa en août 1988.
5. Ken Pease, «Community Service Orders», dans Michael Tonry et Norval Morris (éds.), *Crime and Justice : An Annual Review of Research - Volume 6*, University of Chicago Press, 1985, p. 56.

6. D. Plecas et J. Winterdyk, «Community Service : Some Questions and Answers», *Provincial Judges Journal*, Mars 1982, p. 11; April Lindgren, «Community work helps turn young offender's life around», *The Citizen*, Ottawa, 20 novembre 1984, p. A5.
7. S.A. Thorvaldson, «Justifying Community Service», *Provincial Judges Journal*, mars 1982, p. 9.
8. Judge J.B. Varcoe, «The Misuse of Community Service Orders», *Provincial Judges Journal*, mars 1982, p. 13.
9. Georgia Department of Corrections, «Sentencing Options : State of Georgia», polycopies, sans date.
10. Au Canada, la *Loi sur les jeunes contrevenants* prévoit une limite de 240 heures par année pour les peines s'inscrivant dans le cadre du service communautaire. Au Québec, les ordonnances de service communautaire pour les délinquants adultes vont de 20 à 120 heures suivant des lignes directrices provinciales. En Nouvelle-Zélande, la législation prévoit une échelle de huit à 200 heures par année. En Georgie, la limite est de 250 heures par année pour les méfaits et de 500 heures par trois ans pour les actes criminels. Au R.-U. et en Australie, la limite est de 208 heures : S. Divorski et J. Holland et autres, *Directory of Adult Alternative Programs in Canada* (Rapport pour spécialistes n° 1986-7), Division de la recherche, Direction des programmes, Ministère du Solliciteur général, Ottawa, 1986, p. 14; J. Leibrich, «Use of Community Service in New Zealand», *Australia and New Zealand Journal of Criminology*, Vol. 18, Juin 1985, p. 85; Georgia Department of Corrections (Probation Division), «Community Service», polycopies, sans date; Australia Law Reform Commission, *Sentencing of Federal Offenders* [Rapport n° 15, provisoire], Australian Government Publishing Service, Canberra, 1980, p. 241.
11. Pease, *op. cit.*, p. 69. En 1975, seules 45 p. 100 des ordonnances de probation en Angleterre étaient une solution de rechange directe à l'incarcération. C.R. Dodge, *A World Without Prisons : Alternatives to Incarceration Throughout the World*, Lexington Books, Lexington, Mass., 1979, p. 119-123.
12. G. Danziger, «Prison Crowding», *Editorial Research Reports*, 7 août 1987, 394-407 à la p. 404; Pease, *op. cit.*, p. 71.
13. La Commission canadienne de réforme du droit a semblé juger que les ordonnances de service communautaire étaient une bonne solution de rechange : CCRD, *Principes directeurs : sentences et mesures sentencielles dans le procès pénal* (1976), p. 24. La province de l'I.-P.-É. permet aux infracteurs de régler l'OSC au taux de 5 \$ par heure d'OSC : J.W. Ekstedt et M.A. Jackson et autres, *A Profile of Canadian Alternative Sentencing Programmes : A National Review of Policy Issues*, Communications et Affaires publiques, Ministère de la Justice, Canada, Ottawa, 1988, p. 50.
14. Le Comité s'est inspiré de documents provenant du *Mennonite Central Committee* et émanant du *Victim-Offender Reconciliation Program* à Langley (C.-B.) pour préparer cette section du rapport.
15. Extrait de *Peace Section Newsletter*, Vol. 16, n° 1, Janvier-février 1986, une publication de la *Mennonite Central Committee Peace Section*, Akron, Penn., p. 7 et 12.

16. Holly Darwin, Coordonnateur de la formation en poste, Oklahoma Department of Corrections, «Oklahoma Department of Corrections Post-Conviction Mediation Program : Highlights», Appendice 2 dans *National Associations Active in Criminal Justice, Criminal Justice and Victim-Offender-Community Reconciliation*, Séminaire, Ottawa, septembre 1985.
17. Les documents imprimés et le matériel audio-visuel concernant toute la gamme de services incorporés dans «Genesee Justice» peuvent être obtenus auprès du *Service/Victim Assistance Program*, Genesee County Community Sheriff's Department, County Building # 1, Batavia, N.Y., U.S.A. 14020-3199.
18. Ruth Morris, «Creative Alternatives to Prisons», document présenté à la *Conference on Prison Overcrowding*, Toronto, 1985, p. 6.
19. Divorski et Holland, *op. cit.*, p. 63; G. Danziger, *op. cit.*, 394-407 à la p. 397.
20. Voir *Canadian Treatment Programs for Men Who Batter* (National Clearinghouse on Family Violence, Santé et Bien-être Canada, Ottawa, 1988); Ekstedt et Jackson, *op. cit.*, p. 33, 51, 63, 74, 90, 101, 124 et 138.
21. Australia Law Reform Commission, *op. cit.*, p. 241; Dodge, *op. cit.*, p. 50.
22. Dodge, *op. cit.*, p. 50.
23. J. Sinclair, *Hostels for Probationers*, Her Majesty's Stationery Office, London, 1971, p. 1; Dodge, *op. cit.*, p. 124-6.
24. Dodge, *op. cit.*, p. 55.
25. *Ibid.*, p. 103 et 109, 110-112.
26. *Ibid.*, p. 188.
27. K. Sawyer, «The Alternative to Prison», *The Washington Post*, Édition hebdomadaire nationale, 2 septembre 1985; D.C. Evans et V. Fallins, «Georgia Diversion Centers», Georgia Department of Corrections, Juillet 1985; Georgia Department of Corrections, «Sentencing Options :...», *supra*, note 9.
28. R. Lacayo, «Considering the Alternatives : Crowded prisons spark less confining punishments», *Time*, 2 février 1987, p. 60.
29. Danziger, *op. cit.*, p. 395 et 405.
30. Sawyer, *op. cit.*; «Intensive Probation Supervision» et «Sentencing Options :...», deux publications polycopiées et sans date du Georgia Department of Corrections.
31. Dodge, *op. cit.*, p. 203-6.
32. Ekstedt et Jackson *et autres*, *op. cit.*, p. 148.

33. *Ibid.*, p. 96 et 128.
34. «Electronic Surveillance : Turning Homes into Jails», dans *Liaison*, novembre 1987, p. 4-8.
35. Danziger, *op. cit.*, p. 405.
36. Lacayo, *op. cit.*, p. 60; Danziger, *op. cit.*, p. 402.
37. Afin de voir comment l'assignation à domicile peut faciliter la réintégration dans la communauté, consulter R.A. Ball et J.R. Lilly, «Home Incarceration : An International Alternative to Institutional Incarceration», vol. 9, n° 2 (1985) *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, p. 85-97.
38. Dodge, *op. cit.*, p. 55-6.

CHAPITRE VIII

FORMES ACTUELLES DE MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION¹

A. Introduction

Ce chapitre donne une description des différentes formes actuelles de mise en liberté sous condition : absence temporaire, libération conditionnelle de jour, libération conditionnelle totale et réduction méritée de peine ou libération sous surveillance obligatoire. On y précise également les modalités obligatoires de mise en liberté qui sont réputées avoir été imposées par la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) à tout détenu mis en liberté sous surveillance dans la collectivité.

Ces diverses formes de mise en liberté sous condition permettent aux détenus adultes sous responsabilité provinciale et fédérale de purger une partie de leur peine d'emprisonnement dans la collectivité. Ces détenus sont assujettis à une surveillance ainsi qu'à des modalités obligatoires et spéciales de mise en liberté.

Bien des gens croient que la mise en liberté sous condition permet à la fois de promouvoir la réinsertion sociale du détenu et de protéger la société contre tout risque *indu*. On atteint ces objectifs en surveillant le détenu et en lui fournissant de l'aide. Pour s'assurer qu'un détenu sous surveillance est soumis à un bon contrôle et reçoit l'aide appropriée, il doit se présenter périodiquement à un agent de liberté conditionnelle, à la police ou aux deux. L'agent de liberté conditionnelle a la double responsabilité d'aider le détenu à réintégrer la société et de protéger la société. Toute mise en liberté sous condition peut être interrompue si le détenu viole une des modalités de sa mise en liberté ou commet un nouveau crime, et redevient ainsi un risque indu pour la société, ou s'il est soupçonné de pouvoir le faire.

B. Formes de mise en liberté sous condition

Les détenus deviennent admissibles à différentes formes de mise en liberté après avoir purgé des parties déterminées de leur peine qui varient

suivant la durée de cette peine et la nature de l'infraction. L'admissibilité à une mise en liberté signifie généralement que le détenu a le droit de *demandeur* le privilège d'être mis en liberté. Seule la libération sous surveillance obligatoire peut être automatique et, depuis 1986, elle est moins accessible aux détenus les plus dangereux.

1. Absence temporaire

L'absence temporaire est habituellement la première forme de mise en liberté accordée à un détenu. Il s'agit d'une courte période de liberté accordée pour un motif précis et habituellement à des conditions très strictes. Une absence temporaire est par exemple donnée en tout temps pour des raisons médicales et humanitaires ou, après un certain temps, pour des raisons de réadaptation. Cette absence peut être avec ou sans escorte. Pour qu'un détenu bénéficie d'absences temporaires sans escorte, il faut souvent qu'il ait fait ses preuves à l'occasion d'absences temporaires avec escorte.

a. Détenus de pénitenciers fédéraux

Un détenu qui bénéficie d'une absence temporaire *avec escorte*, seul ou en groupe, doit être accompagné par un agent. Celui-ci peut être un agent de correction (recruté parmi le personnel de la sécurité ou celui de la resocialisation) ou, si la situation s'y prête, un bénévole de la collectivité, spécialement sélectionné par le Service correctionnel du Canada.

La décision d'accorder une absence temporaire avec escorte est généralement prise par les autorités de l'établissement, sauf dans le cas des détenus condamnés pour meurtre, qui ne peuvent se faire accorder d'absence avec ou sans escorte pour des raisons humanitaires ou de réadaptation sans l'approbation de la CNLC et en aucun cas avant d'avoir purgé la totalité moins trois ans de la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle (10 à 25 ans). Bien que la loi ne prévoie pas d'autres périodes minimales d'emprisonnement à purger avant que des absences temporaires avec escorte soient autorisées, celles-ci ne sont habituellement accordées pour des raisons de réadaptation que lorsqu'une partie déterminée de la peine a été purgée.

Les absences temporaires *sans escorte* accordées pour des raisons humanitaires ou de réadaptation relèvent de la Commission nationale des libérations conditionnelles depuis 1978. Il s'agit de mises en liberté occasionnelles et intermittentes (par exemple, pour postuler un emploi, s'acquitter de ses obligations familiales ou visiter des parents ou amis).

Lorsqu'elle le juge bon (sous réserve de toutes conditions et pour toutes périodes qu'elle considère souhaitables), la CNLC peut déléguer son pouvoir au Commissaire du Service correctionnel ou au directeur d'un pénitencier dans les cas où des raisons médicales ou humanitaires sont invoquées à l'égard d'un détenu ou d'une catégorie de détenus. Cela est pratique courante avec les détenus qui purgent des peines de moins de cinq ans.

Sauf dans des cas d'urgence médicale, les détenus des pénitenciers sont généralement inadmissibles aux absences temporaires avant d'avoir purgé au moins six mois ou le sixième de leur peine (et plus dans certains cas).

La *fréquence et la durée* des absences temporaires sans escorte peuvent varier. Habituellement, les détenus des établissements à sécurité maximale et moyenne peuvent obtenir des absences temporaires qui, au total, ne dépassent pas 48 heures par mois; les absences des détenus des établissements à sécurité minimale peuvent durer jusqu'à 72 heures par mois. D'autres formes d'absence temporaire peuvent être accordées au cours du même mois, si la Commission ou les autorités de l'établissement les jugent nécessaires.

La Commission peut accorder des absences temporaires, avec ou sans escorte, pour des raisons humanitaires ou pour favoriser la réadaptation du détenu, pour des périodes ne dépassant pas quinze jours. Des absences temporaires peuvent être accordées pour des raisons médicales par la Commission ou le Commissaire (s'il y a délégation) pour une période illimitée, et par le directeur d'un établissement (s'il y a délégation) pour une période maximale de 15 jours.

En général, on ne permet pas d'absences temporaires sans escorte consécutives. La libération conditionnelle de jour convient mieux pour les mises en liberté prolongées.

b. Détenus de prisons provinciales

Les détenus des établissements provinciaux ne relèvent pas de la CNLC au chapitre des absences temporaires, avec ou sans escorte, mais plutôt d'un personnel correctionnel désigné par la province, qui peut accorder des absences d'une durée illimitée pour des raisons médicales et d'une durée maximale de 15 jours pour des raisons humanitaires ou de réadaptation. La pratique consistant à accorder des périodes consécutives de 15 jours d'absence temporaire sans escorte s'est implantée, donnant lieu à des périodes prolongées de liberté pour travailler à l'extérieur, en particulier dans les

provinces qui n'ont pas de commission des libérations conditionnelles ou lorsque le détenu n'est pas encore admissible à la libération conditionnelle de jour. Il n'y a pas de période minimale d'incarcération pour être admissible.

2. Libération conditionnelle

Le terme «libération conditionnelle» inclut la «libération conditionnelle de jour» et la «libération conditionnelle totale». La libération conditionnelle est une permission accordée à un détenu de se trouver sous surveillance à l'extérieur de l'établissement pendant la durée de sa peine.

La CNLC peut accorder une telle libération à un détenu, sous réserve de toutes modalités qu'elle juge raisonnables, si elle estime que :

- ° dans le cas d'une libération conditionnelle totale, le détenu a tiré tout ce qu'il avait à tirer de l'incarcération;
- ° la réforme et la réadaptation du détenu seraient favorisées par la libération conditionnelle totale; et
- ° la libération du détenu ne constituerait pas un risque indu pour la société.

La Commission est présumée avoir imposé les modalités obligatoires qui peuvent être prescrites par règlement, à moins d'avoir exempté le détenu de certaines modalités (ou de les avoir modifiées); de plus, elle peut imposer des modalités spéciales.

La Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec ont des commissions des libérations conditionnelles qui traitent presque toutes les demandes de libération conditionnelle provenant de détenus des établissements provinciaux.

a. Libération conditionnelle de jour

La libération conditionnelle de jour est une forme de mise en liberté sous condition habituellement accordée pour une période de quatre à six mois (pouvant atteindre jusqu'à douze mois) à des détenus que la CNLC juge être de bons candidats pour la libération conditionnelle totale. La plupart des détenus ont le droit de demander ce genre de mise en liberté après avoir purgé le sixième de leur peine (dans les cas où le crime comportait de la

violence ou des menaces de violence, elle est rarement accordée aussi tôt). Le détenu doit retourner, habituellement tous les soirs, à un établissement à sécurité minimale, à un centre correctionnel communautaire exploité par le Service correctionnel du Canada, ou encore à un centre résidentiel communautaire ou à un foyer de transition, exploité par un organisme bénévole. La libération conditionnelle de jour est habituellement accordée pour l'une des raisons suivantes :

- permettre à un détenu de parfaire son instruction ou sa formation, si ce dont il a besoin n'est pas offert dans l'établissement;
- donner au détenu l'occasion de participer à des projets de travail ou d'emploi communautaires, tels des travaux de foresterie ou les récoltes;
- aider un détenu à se réadapter au monde extérieur, et
- rétablir ou renforcer les liens familiaux.

Les détenus qui ne réussissent pas à obtenir une libération conditionnelle peuvent se faire accorder une libération conditionnelle de jour plus tard au cours de leur période d'emprisonnement, juste avant la libération sous surveillance obligatoire, ce qui assure un meilleur contrôle et un meilleur soutien que ceux qui existent durant la libération sous surveillance obligatoire.

b. Libération conditionnelle totale

i. Règles générales

La libération conditionnelle totale équivaut à libérer un détenu sous condition, à plein temps, pour le reste de la peine qu'il purge. Les détenus qui ont purgé au moins le tiers de leur peine (ou davantage dans le cas de condamnés à perpétuité) ont le droit de présenter une demande; ceux qui ont convaincu une commission des libérations conditionnelles qu'ils sont vraiment décidés à vivre dans le respect de la loi peuvent obtenir une libération conditionnelle totale.

S'il respecte les modalités de sa libération conditionnelle et ne reprend pas ses activités criminelles; qui le renverraient en prison, le détenu reste

dans la collectivité en tant que libéré conditionnel jusqu'à la date d'expiration de sa peine (ou jusqu'à la levée des obligations de la libération conditionnelle).

Seulement 32 p. 100 environ des détenus sous responsabilité fédérale jouissent d'une libération conditionnelle totale. La majorité d'entre eux ont purgé de 46 à 49 p. 100 de leur peine avant de se voir accorder une libération conditionnelle totale, mais bon nombre ont bénéficié avant cela d'une libération conditionnelle de jour.

ii. Catégories spéciales d'infractions et de délinquants

° Détenus ayant commis des actes de violence

Aux fins des libérations conditionnelles, un «acte de violence» est une infraction assortie d'une peine maximale de dix ans ou plus, pour laquelle une peine de cinq ans ou plus a en fait été imposée et qui comportait des actes ayant gravement mis en danger la vie ou la sécurité d'autrui ou ayant causé des sévices graves ou des dommages psychologiques importants à autrui. Un détenu condamné pour un acte de violence dans les 10 ans suivant l'expiration d'une peine imposée pour un acte de violence antérieur ne devient admissible à une libération conditionnelle totale qu'après avoir purgé la moitié de la peine ou après sept ans, la période la plus courte étant retenue. Cette disposition est rarement appliquée en raison d'une interprétation «technique» de la loi selon laquelle la peine antérieure doit avoir *expiré* avant la perpétration d'une infraction subséquente. (Dans certains cas, l'infraction subséquente aura été commise tandis que le détenu purgeait toujours la peine antérieure, mais en liberté sous condition dans la collectivité.)

° Meurtriers

Depuis juillet 1976, il existe deux catégories de meurtre : le meurtre au premier degré et le meurtre au deuxième degré. La catégorie du meurtre au premier degré comprend tous les cas de meurtre prémédité et délibéré et certains autres cas, comme le meurtre commis à la suite d'une entente ou le meurtre d'un agent de police, d'un employé de prison ou de toute autre personne autorisée à travailler dans une prison, pendant son service. La période minimale qu'il faut obligatoirement purger avant de devenir admissible à une libération conditionnelle totale est de 25 ans. Les détenus qui ont commis un meurtre au second degré (c'est-à-dire tout meurtre autre

qu'un meurtre au premier degré) deviennent admissibles, à une libération conditionnelle après avoir purgé de 10 à 25 ans de leur peine, selon ce que prescrit le tribunal. Toute personne condamnée pour meurtre qui doit purger plus de 15 ans avant d'être admissible à la libération conditionnelle peut, après 15 ans, demander que son cas soit examiné par un juge d'une cour supérieure et par un jury, afin que soit réduite la période qu'il lui reste à purger avant d'être admissible ou afin d'être déclarée immédiatement admissible à la libération conditionnelle.

▫ Délinquants dangereux

Depuis octobre 1977, les tribunaux peuvent, *sur demande de la Couronne*, imposer des peines d'une durée déterminée à certaines personnes qu'ils considèrent comme des délinquants dangereux : celles qui ont été reconnues coupables d'infractions causant de graves blessures personnelles ou qui ont des antécédents de comportement violent ou agressif répété.

Un délinquant dangereux devient admissible à la libération conditionnelle totale après trois ans d'incarcération; son cas doit être étudié à ce moment-là et, par la suite, tous les deux ans. La CNLC est tenue d'étudier une fois l'an le cas des détenus condamnés *avant* octobre 1977 à une peine d'emprisonnement d'une durée indéterminée en tant que repris de justice ou délinquants sexuels dangereux.

iii. Libération conditionnelle par exception

Sauf dans quelques cas, les commissions des libérations conditionnelles peuvent, dans certaines circonstances, accorder une libération conditionnelle totale ou une libération conditionnelle de jour «par exception» à un détenu qui satisfait aux critères de la libération conditionnelle prévus dans la loi avant qu'il ait purgé la parite prescrite de sa peine d'emprisonnement, notamment si ce détenu :

- ° est atteint d'une maladie en phase terminale;
- ° risque d'être gravement atteint physiquement ou mentalement en restant incarcéré;
- ° est visé par une ordonnance d'expulsion rendue en vertu de la *Loi sur l'immigration de 1976* et qu'aux termes de cette loi, il doit rester en détention jusqu'à son expulsion, ou s'il

- ° se trouve sous responsabilité provinciale et a terminé un programme recommandé par le tribunal ou a atteint les objectifs de la peine énoncés expressément dans la sentence du tribunal.

Les détenus inadmissibles à la libération conditionnelle par exception sont ceux qui purgent des peines d'emprisonnement à perpétuité, qui ont été condamnés à la détention pour une période indéterminée ou qui ont commis un «acte de violence».

3. Libération sous surveillance obligatoire

a. Règles générales

La plupart des détenus qui n'ont pas obtenu de libération conditionnelle (ou dont la libération conditionnelle a été révoquée) ont le droit de purger dans la collectivité, sous surveillance, leur période de réduction méritée de peine. (Les détenus dont la peine d'emprisonnement a commencé avant juillet 1970 et les détenus sous responsabilité provinciale sont libérés à ce moment-là sans surveillance). La plupart des détenus mis en liberté (57,5 p. 100 en 1986-1987) sont libérés sous surveillance obligatoire.

Les termes «réduction de peine» et «libération sous surveillance obligatoire» sont souvent confondus. La *réduction de peine*, qui existe depuis plus d'un siècle, permet à la majorité des détenus de se mériter le droit de purger une partie de leur peine dans la collectivité. La période de réduction peut représenter jusqu'au tiers de la peine. La surveillance obligatoire, qui existe depuis 1970, est la surveillance que les détenus sous responsabilité fédérale doivent nécessairement accepter s'ils consentent à être libérés plus tôt en faisant valoir leur remise de peine. Un détenu n'est pas tenu d'accepter la libération sous surveillance obligatoire et il peut choisir de rester à l'établissement jusqu'à la date d'expiration de sa peine.

La libération sous surveillance obligatoire a pour but :

- ° de procurer le même contrôle et la même aide aux détenus sous responsabilité fédérale libérés par suite d'une réduction de peine, qu'à ceux qui obtiennent une libération conditionnelle, et

- ° d'aider les détenus à s'adapter à vivre en bons citoyens à leur retour dans la société et de permettre une réincarcération relativement rapide et facile de ceux qui violent les modalités de leur libération ou qui commettent de nouveaux crimes.

La CNLC a le pouvoir de fixer les modalités de la libération sous surveillance obligatoire et de révoquer celle-ci au besoin. Elle peut donc renvoyer des personnes en prison pour qu'elles purgent le reste de leur peine si elles ont violé les modalités de leur libération ou si elles ont commis de nouveaux crimes.

b. Ordonnances de maintien en détention, conditions d'hébergement et octroi unique de la libération sous surveillance obligatoire (projet de loi C-67)

L'octroi de la libération conditionnelle a toujours été laissé à la discrétion de la CNLC, mais avant l'adoption du projet de loi C-67 en 1986, la libération sous surveillance obligatoire était un droit absolu. Ce projet de loi autorise maintenant la CNLC, conformément aux critères (dont une annexe où figure une liste d'infractions) et aux procédures établis par la législation, à garder en détention jusqu'à la date d'expiration de leur peine les détenus qui, quoiqu'en tout autre point admissibles à la libération sous surveillance obligatoire, sont jugés capables de commettre une infraction causant une perte de vie ou un tort considérable à autrui avant la fin de leur peine. La remise de peine de ces détenus est annulée.

Chaque cas doit être soumis à la CNLC six mois avant la date d'admissibilité à la libération sous surveillance obligatoire, si le Service correctionnel du Canada estime que :

- ° le détenu purge une peine d'emprisonnement imposée à la suite d'une mise en accusation pour une infraction au *Code criminel* qui est prévue à l'annexe;
- ° l'infraction commise a causé une perte de vie ou un tort considérable à une autre personne, et
- ° des motifs raisonnables permettent de croire que le détenu commettra vraisemblablement, avant l'expiration de sa peine, une infraction semblable.

Les infractions mentionnées à l'annexe et pour lesquelles il doit y avoir eu mise en accusation et condamnation sont les suivantes :

Infractions aux dispositions actuelles du *Code criminel* :

- intention de causer des blessures (alinéa 79(2)a))
- usage d'une arme à feu lors de la perpétration d'une infraction (article 83)
- fait de braquer une arme à feu (paragraphe 84(1))
- bris de prison (article 132)
- homicide involontaire coupable (article 219)
- tentative de meurtre (article 222)
- fait de causer intentionnellement des lésions corporelles (article 228)
- fait de vaincre la résistance à la perpétration d'une infraction (article 230)
- voies de fait ou attaque (article 245)
- agression armée ou le fait d'infliger des lésions corporelles (article 245.1)
- voies de fait graves (article 245.2)
- le fait d'infliger illégalement des lésions corporelles (article 245.3)
- voies de fait contre un agent de la paix (article 246)
- agression sexuelle (article 246.1)
- agression sexuelle armée, menaces à une tierce personne ou le fait d'infliger des lésions corporelles (article 246.2)
- agression sexuelle grave (article 246.3)
- enlèvement, séquestration (article 247)
- vol qualifié (article 303)
- crime d'incendie (article 389)
- le fait de mettre le feu à d'autres substances (article 390)
- le fait de mettre le feu par négligence (article 392)
- complot en vue de commettre un meurtre (alinéa 423(1)a))

Infractions au *Code criminel* commises avant le 4 janvier 1983 :

- viol (article 144)
- tentative de viol (article 145)
- attentat à la pudeur d'une personne du sexe féminin (article 149)
- attentat à la pudeur d'une personne du sexe masculin (article 156)
- voies de fait ou attaque (article 245)
- voies de fait avec intention (article 246)

De plus, le Commissaire du Service correctionnel peut renvoyer tout détenu devant la CNLC s'il a des raisons de croire qu'il commettra une infraction causant une perte de vie ou des sévices graves avant l'expiration de sa peine.

La CNLC a la liberté d'ordonner que certains prisonniers demeurent en détention jusqu'à l'expiration de leur mandat ou soient assujettis à des conditions d'hébergement strictes s'ils sont libérés sous surveillance obligatoire. Les personnes qui demeurent en détention ont droit à un réexamen annuel de leur cas. Les détenus assujettis à des conditions d'hébergement strictes bénéficient d'une seule chance d'être mis en liberté dans la collectivité; si leur libération est révoquée, ils devront demeurer en détention jusqu'à l'expiration de leur mandat.

4. Modalités obligatoires de la mise en liberté

Les modalités obligatoires que la CNLC est réputée avoir imposées à tout détenu auquel est accordée une libération conditionnelle ou une libération sous surveillance obligatoire sont les suivantes :

- 1) dès sa mise en liberté, le détenu doit se rendre directement à sa résidence, dont l'adresse est indiquée sur son certificat de libération conditionnelle ou son certificat de libération sous surveillance obligatoire;
- 2) le détenu doit se présenter à son surveillant de liberté conditionnelle dès sa mise en liberté et ensuite aux intervalles établis par son surveillant;

- 3) le détenu doit demeurer en tout temps au Canada, dans les limites territoriales fixées par son surveillant de liberté conditionnelle;
- 4) le détenu doit respecter la loi et ne pas troubler l'ordre public;
- 5) le détenu doit informer immédiatement son surveillant de liberté conditionnelle s'il est arrêté ou interrogé par la police;
- 6) le détenu doit se présenter à la police suivant les instructions de son surveillant de liberté conditionnelle;
- 7) dès sa mise en liberté, le détenu doit communiquer à son surveillant de liberté conditionnelle l'adresse de sa résidence et l'informer immédiatement;
 - i. de tout changement de lieu de résidence,
 - ii. de tout changement d'occupation habituelle, tel un changement d'emploi rémunéré ou bénévole ou un changement dans ses cours d'instruction ou de formation,
 - iii. de tout changement dans sa situation familiale, domestique ou financière, et
 - iv. de tout changement qui, pour autant qu'on soit en mesure de le prévoir, est susceptible de modifier sa capacité de respecter les modalités de sa libération conditionnelle ou de sa libération sous surveillance obligatoire, et
- 8) le détenu ne doit pas avoir d'arme en sa possession, au sens du *Code criminel*, ni en avoir le contrôle ou la propriété, sauf avec l'autorisation de son surveillant de liberté conditionnelle.

En outre, la CNLC peut imposer des modalités spéciales, notamment lui interdire de consommer de la drogue ou de l'alcool et l'obliger à participer à certains programmes, tels des programmes de traitement des toxicomanies.

La violation des modalités peut entraîner la suspension et la révocation (dont il est question au chapitre XI).

C. Mise en liberté inconditionnelle

Environ 7,3 p. 100 des mises en liberté effectuées dans les pénitenciers en 1986-1987 sont survenues à la fin de la peine des détenus. Ces détenus n'avaient pas mérité de réduction de peine ou avaient été gardés en détention jusqu'à la date d'expiration de leur mandat en vertu du projet de loi C-67 ou avaient refusé la libération sous surveillance obligatoire.

Note

1. Le contenu de ce chapitre se fonde en grande partie sur les dispositions pertinentes de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, de la *Loi sur les pénitenciers*, du *Code criminel*, du *Manuel des politiques et procédures* de la Commission nationale des libérations conditionnelles et du *Cahier d'information* en trois volumes rédigé à l'intention du Comité par la Commission nationale des libérations conditionnelles.



CHAPITRE IX

LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION DU CANADA ET SA RÉFORME RÉCENTE

A. Les origines

La mise en liberté sous condition apparaît au milieu du XIX^e siècle. C'est à cette époque que sont mis sur pied, au Royaume-Uni, des programmes dits *Ticket of leave*, en vertu desquels des détenus pouvaient être remis en liberté avant la fin de leur peine s'ils s'étaient appliqués au travail pendant leur incarcération. La surveillance par la collectivité n'existait pas, mais les délinquants qui ne respectaient pas les modalités de leur mise en liberté étaient renvoyés en prison. Une évolution analogue se dessinait en Allemagne vers 1860. Dans les années 1870, les États-Unis adoptent la formule du *Ticket of leave* et instaurent un système de libération conditionnelle à la maison de correction d'Elmira dans l'État de New York.

Au Canada, c'est la prérogative royale qui sert de mécanisme de mise en liberté jusqu'en 1899, année où le Parlement adopte la *Loi des libérations conditionnelles*, qui établit pour la première fois la mise en liberté sous condition au Canada. En 1901, on crée le poste d'agent des libérations conditionnelles du Dominion, rattaché au Service des pardons du ministère de la Justice. Dès la fin des années 50, le Service des pardons dispose d'un certain nombre de bureaux régionaux pour assurer la surveillance de délinquants.

En 1956, le Comité institué pour faire enquête sur les principes et les méthodes en vigueur au Service des pardons du ministère de la Justice (comité Fauteux) publie son rapport. Le Comité voit la libération conditionnelle du délinquant comme une période de transition pour le délinquant entre l'établissement d'incarcération et la réinsertion dans la collectivité. À son avis, la libération conditionnelle a un double rôle — d'intégration et de surveillance; elle profite autant au délinquant qu'à la société. Donnant en partie suite au rapport Fauteux, le Parlement adopte en 1959 la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et établit une commission indépendante, la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC). Formée à l'origine de cinq commissaires, la

Commission est investie du pouvoir d'accorder la liberté sous condition aux délinquants.

Les pages suivantes passent en revue la période qui débute en 1969 et qui se caractérise par toute une série de propositions de réforme et par leur mise en oeuvre, en tout ou en partie.

B. Propositions de réforme et évolution depuis 1969

1. Le rapport Ouimet

Comme on le constatera à la lecture des grandes lignes des recommandations présentées dans le Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle (comité Ouimet), beaucoup de ces recommandations ont été mises en oeuvre depuis.

Pour le comité, la libération conditionnelle est une mesure de correction axée sur le traitement — c'est une méthode de surveillance conjuguée à une aide fournie au délinquant pour qu'il se réinsère dans la société. Le comité considère que l'objet premier de la libération conditionnelle est la rééducation sociale du délinquant — la société est d'autant mieux protégée que le délinquant est plus surveillé. La libération conditionnelle est considérée comme une forme de mesure correctionnelle moins incommode et moins coûteuse que l'incarcération. Le comité souligne que c'est à ceux qui favorisent des méthodes correctionnelles plus coûteuses et plus encombrantes qu'il revient de démontrer qu'elles sont plus efficaces. Il pose deux critères d'évaluation du succès de la libération conditionnelle : le délinquant a-t-il terminé avec succès sa période de libération conditionnelle, et l'ensemble de son expérience sous la responsabilité des services correctionnels l'a-t-elle conduit à ne plus commettre d'infractions?

Le comité propose que les compétences fédérales-provinciales en matière de libération conditionnelle soient plus nettement définies, et notamment que chaque palier de gouvernement réponde aux besoins des détenus incarcérés dans leurs établissements respectifs au chapitre de la libération conditionnelle. Au moment de la publication du rapport, la CNLC et le Service national des libérations conditionnelles formaient une seule entité au sein de laquelle le second fournissait des services d'enquête et de conseil en matière de libération conditionnelle à la première, organisme quasi judiciaire. Le comité recommanda donc que ces deux organismes soient scindés pour préserver l'indépendance quasi judiciaire de la Commission. La

plupart des fonctions d'enquête et de surveillance dont s'acquittait autrefois le Service national des libérations conditionnelles sont aujourd'hui assurées par le Service correctionnel du Canada.

Le comité Ouimet recommande aussi que la CNLC compte plus de commissaires (il y en avait alors cinq) et qu'ils soient représentatifs d'un plus grand nombre de secteurs et de disciplines. Il propose que les délinquants puissent comparaître lors des audiences devant les commissaires qui devraient siéger au nombre de trois; leurs décisions devraient être rendues promptement et les motifs communiqués au délinquant.

Le comité ne propose aucune modification à la règle voulant que le détenu soit admissible à la libération conditionnelle lorsqu'il a purgé un tiers de sa peine. Il insiste pour que la déchéance automatique du reste de la période de libération conditionnelle qui survient lorsqu'un détenu a été déclaré coupable d'un acte criminel commis pendant qu'il était en liberté sous condition puisse, si des circonstances extraordinaires le justifient, être annulée par la CNLC.

Le comité demande que, dans certaines circonstances, cette Commission ait le pouvoir de recommander à un tribunal de mettre un terme à la peine avant son expiration, lorsque le délinquant, en liberté sous condition depuis longtemps, n'a pas posé de problèmes. Cette mesure pourrait s'appliquer à des détenus en détention préventive ou condamnés à perpétuité.

Au moment de la publication du rapport, des dispositions prévoyaient une réduction statutaire de peine dès lors que 25 p. 100 de la peine avait été purgée — que seule la mauvaise conduite pouvait faire perdre au détenu. En outre, une réduction méritée de peine pouvait être accumulée par le détenu à raison de trois jours par mois s'il s'adonnait assidûment au travail — réduction qui ne pouvait lui être retirée. En 1969, des délinquants ayant bénéficié de telles réductions de peine étaient remis en liberté sans surveillance d'aucune sorte. Le comité Ouimet recommande que tous les délinquants mis en liberté en vertu d'une réduction statutaire de peine ou d'une réduction méritée de peine fassent l'objet de ce qu'il appelle un «élargissement sous surveillance obligatoire» — le détenu serait soumis au même genre de surveillance que les libérés conditionnels se trouvant dans la collectivité. Une variante de cette proposition fut adoptée plus tard par le Parlement sous la forme de la libération sous surveillance obligatoire. (En 1976, le Parlement abolissait la notion de réduction statutaire de peine.)

Certains des autres changements effectués, en partie sous l'influence du rapport Ouimet ont consisté à porter le nombre des commissaires de cinq à neuf et à autoriser l'établissement de divisions régionales comprenant deux commissaires ou plus.

2. Le rapport Hugessen

En 1972, le rapport du Groupe de travail Hugessen part du principe que la CNLC est trop centralisée et qu'elle devrait établir cinq commissions régionales à travers le pays. Chacune serait formée d'un président, personne indépendante qui ne serait pas directement mêlée au processus correctionnel, d'un juge, d'un officier de police supérieur, d'un psychiatre ou d'un psychologue, d'un criminologue ou d'un sociologue, d'un responsable de programmes dans un établissement correctionnel et d'une personne chargée de surveiller les délinquants dans la société. En cas de surcharge, il proposait la nomination aux commissions régionales de commissaires à temps partiel, ou à temps plein mais pour de brèves périodes.

Le groupe de travail propose également la mise sur pied de commissions locales pour les établissements de chaque région. Elles seraient formées de hauts-fonctionnaires de l'établissement, de membres du personnel supérieur des libérations conditionnelles et d'un citoyen indépendant. Les commissions locales auraient autorité sur les délinquants condamnés à des peines de moins de cinq ans — les commissions régionales auraient le pouvoir d'examiner les décisions de ces commissions locales et elles s'occuperaient de toutes les autres questions relatives à la libération conditionnelle.

Le groupe de travail propose la nomination d'un commissaire national des libérations conditionnelles pour coordonner le travail des commissions régionales et recommander les nominations aux commissions régionales et locales. Le groupe demande que l'on établisse un Institut national des libérations conditionnelles qui réunirait et analyserait des statistiques et autres formes de données.

Le groupe propose aussi que soit dissipée toute confusion entre l'absence temporaire à des fins de réinsertion sociale et la libération conditionnelle de jour. À cette époque, les décisions relatives à l'absence temporaire étaient prises par l'établissement correctionnel et les décisions en matière de libération conditionnelle de jour étaient rendues par la CNLC. Dans le passé, ces différentes autorités tenant compte des mêmes facteurs

étaient parvenues à des décisions contradictoires concernant le même détenu. Le groupe de travail propose que les absences temporaires soient abolies et qu'elles soient conjuguées à la libération conditionnelle de jour pour former ce que l'on appellerait «la libération conditionnelle provisoire». Ce serait la CNLC qui accorderait ces libérations. En vertu de cette proposition, les autorités correctionnelles ne pourraient plus autoriser que les absences temporaires essentielles à des fins médicales ou humanitaires.

Il propose que le délinquant puisse demander la libération conditionnelle provisoire six mois après le début de sa peine. La date d'admissibilité à la libération conditionnelle ne changerait pas — les délinquants seraient admissibles après avoir purgé un tiers de leur peine ou quatre ans, la période la plus courte étant retenue.

Le groupe de travail propose que la loi fixe les critères permettant d'accorder la libération conditionnelle. Selon les propositions du groupe, la loi devrait aussi spécifier les conditions et les restrictions à imposer aux détenus en liberté conditionnelle pour les empêcher de commettre une nouvelle infraction ou de récidiver.

Le groupe de travail indique qu'avec la libération conditionnelle, les absences temporaires et la réduction de peine, pratiquement aucun délinquant ne purge toute sa peine en prison. Il est d'avis que la réduction de peine a perdu beaucoup de sa valeur en tant que mécanisme de contrôle des délinquants — et que la libération conditionnelle est beaucoup plus efficace parce qu'elle porte sur des mois et des années plutôt que sur des jours ou des semaines comme la réduction de peine. Il propose donc l'abolition de la réduction statutaire et de la réduction de peine méritée, et aussi que le dernier tiers de la peine soit purgé en ce qu'il nomme «libération conditionnelle obligatoire».

Le groupe propose enfin que toutes les formes de libération conditionnelle de plus de dix-huit mois fassent l'objet d'une révision annuelle par la commission régionale et que, si la période de libération conditionnelle s'est bien passée, on fasse grâce du reste de la peine au délinquant.

En règle générale, les propositions du Groupe de travail n'ont pas été mises en oeuvre, mais, dans les modifications apportées ultérieurement à la loi et aux politiques, sa préoccupation pour une procédure équitable a été largement prise en considération.

3. Le rapport Goldenberg

Dans son rapport de 1974, le comité Goldenberg postule que la libération conditionnelle est une mesure adoptée dans l'intérêt de la société et du délinquant, qui permettrait l'élargissement systématique des détenus selon une procédure clairement établie. Le comité estime qu'il faudrait intensifier la surveillance des libérés conditionnels — elle trouve qu'il ne suffit pas d'avoir avec eux des contacts brefs et peu fréquents pour les aider convenablement ou pour bien protéger le public. Il affirme que l'on doit considérer la libération conditionnelle comme une étape positive du processus correctionnel, et non pas comme une récompense, un droit ou une façon d'administrer les prisons.

Le comité recommande que les dispositions relatives à la réduction statutaire de peine, à la réduction méritée de peine et à la surveillance obligatoire soient abrogées et remplacées par un droit à la libération conditionnelle «minimum» pour le dernier tiers de la peine. Il propose que le détenu puisse se prévaloir d'une «libération conditionnelle facultative» après avoir purgé un tiers de sa peine ou sept années, la période la plus courte étant retenue. Conformément à ces propositions, toute recommandation faite par un tribunal relativement à l'admissibilité à la libération conditionnelle devrait être prise en considération. Il recommande aussi que les critères sur lesquels on se fonde pour accorder la libération conditionnelle soient fixés par la loi.

Suivant les recommandations du Comité Goldenberg, l'organisme responsable de la libération conditionnelle pourrait accorder une «libération conditionnelle temporaire» à un détenu qui a purgé la moitié de sa peine avant la date d'admissibilité à la «libération conditionnelle facultative» (c'est-à-dire un sixième de sa peine ou trois ans et demi, la période la plus courte étant retenue), si sa mise en liberté ne fait pas courir de risque indu à la société et si la libération conditionnelle temporaire fait partie intégrante de son programme de réinsertion sociale.

Nombre de propositions du comité Goldenberg ont été concrétisées dans des mesures législatives et des principes directeurs adoptés par la CNLC.

4. Le rapport de la Commission de réforme du droit

Dans son rapport de 1976, intitulé *Sentences et mesures non sentencielles dans le processus pénal — Principes directeurs*, la Commission de réforme du droit recommande que la Commission nationale des libérations conditionnelles soit remplacée par une «commission de l'application de la peine». Cette commission assumerait les fonctions suivantes :

- ° après consultation avec les administrateurs correctionnels, les tribunaux et les policiers, formuler et publier les politiques et les critères concernant les conditions de détention et l'élargissement;
- ° réviser d'office ou sur demande les décisions importantes concernant les conditions de détention et d'élargissement;
- ° créer une procédure pour régir les accusations graves portées contre des détenus sous le régime des règlements de la prison; juger ces accusations.

En outre, cette commission de l'application de la peine serait investie du pouvoir :

- ° de refuser d'accorder la première absence temporaire à la date prescrite ou toute autre absence temporaire prévue au règlement;
- ° de refuser de faire accéder le détenu à un stade ultérieur de libération à la date prévue;
- ° d'accorder à certains détenus, à leur demande, des absences temporaires supplémentaires, ou d'abréger ou de supprimer une étape, conformément aux critères énoncés dans le règlement;
- ° d'imposer, à n'importe quel stade, des conditions spéciales de restriction de liberté que le détenu n'accepte pas volontairement;
- ° de rétrograder un contrevenant à un stade antérieur, par la révocation de la libération de jour, la surveillance au sein de

la communauté ou le transfèrement dans un établissement à sécurité maximale;

- ° de se constituer en tribunal disciplinaire lorsqu'il s'agit d'infractions graves aux règlements ou d'infractions qui peuvent entraîner une peine sévère telle que l'isolement cellulaire pour plus d'une semaine, des amendes ou des obligations de dédommagement pour un montant important. Lorsqu'il s'agit d'infractions criminelles graves, le détenu devra être traduit devant les tribunaux.

La Commission recommande également qu'on abolisse la réduction statutaire de peine.

Comme on l'a déjà indiqué dans le présent document, la majeure partie du rapport de la Commission de réforme du droit traite des principes qui devraient régir les sentences et les mesures non sentencielles. Les grandes orientations du rapport concernant la mise en liberté sous condition, énoncées ci-haut, n'ont été ni reconnues ni mises en oeuvre par le gouvernement.

5. Mesures législatives sur l'ordre et la sécurité publics

En juillet 1976, le Parlement adopte le projet de loi C-84 qui abolit la peine capitale en punition du meurtre. La période d'admissibilité à la libération conditionnelle est fixée à 25 ans pour le meurtre au premier degré et à une période variant de 10 à 25 ans pour le meurtre au deuxième degré.

En octobre 1977, le Parlement adopte le projet de loi C-51. Les dispositions législatives sur les repris de justice et les délinquants sexuels dangereux sont remplacées par des dispositions nouvelles qui permettent aux tribunaux d'imposer une peine d'emprisonnement de durée indéterminée. La réduction statutaire de peine est abolie et remplacée par une mesure équivalente de réduction méritée de peine. La CNLC est déchargée de l'administration du Service national des libérations conditionnelles, qui relèvera désormais du Commissaire aux services correctionnels, parce qu'on juge qu'une telle réorganisation entraînera une meilleure coordination du système et une meilleure prestation des services. Le nombre des commissaires passe de 19 à 26. Des dispositions prévoient la nomination de commissaires temporaires pour aider la Commission à traiter les demandes et de commissaires communautaires pour voter dans les cas où les détenus purgent

des peines d'emprisonnement à perpétuité ou des peines de détention préventive.

En 1978, d'autres dispositions législatives consacrent l'établissement de commissions provinciales de libération conditionnelle, recommandées dans le rapport Goldenberg de 1974.

6. Le groupe de travail Nielsen

En novembre 1985, le Groupe d'étude sur le système judiciaire soumet son rapport au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes. Le groupe de travail traite, entre autres, de la composition de la CNLC, des principes devant régir la libération conditionnelle, de la «provincialisation» du régime des libérations conditionnelles et de la libération sous surveillance obligatoire.

En ce qui concerne la composition de la Commission, le groupe d'étude se montre préoccupé par les compétences et le calibre des commissaires. Elle demande que l'on envisage la possibilité de faire choisir le président et les commissaires par un comité de sélection composé de sept représentants des secteurs fédéral, provinciaux et privés, dont les recommandations se fonderaient sur des critères objectifs.

Le groupe d'étude exprime certaines réticences devant le pouvoir discrétionnaire absolu de décision de la CNLC, craignant d'éventuelles disparités et injustices. D'autres provinces ou pays ont énoncé des principes qui régissent l'octroi de la libération conditionnelle; en s'en inspirant, on prendrait sans doute des décisions plus équitables.

Le groupe d'étude examine en détail ce que le transfert des responsabilités en matière de libération conditionnelle aux provinces apporterait comme avantages. Il passe en revue les avantages et inconvénients d'une «provincialisation» totale, d'une «fédéralisation» totale, d'une «fédéralisation» fondée sur la présence de personnel au niveau local et sur l'administration de la libération conditionnelle par le personnel des prisons. Il estime que la «provincialisation» donnera de meilleurs résultats, et est d'avis que lorsque la surveillance des personnes en liberté conditionnelle est assurée par des fonctionnaires provinciaux en application d'ententes conclues avec le gouvernement fédéral, cette surveillance est plus efficace et moins coûteuse que le régime actuel. Il juge prématurée la privatisation de la surveillance des personnes en liberté conditionnelle.

Le groupe conclut à l'échec du programme de libération sous surveillance obligatoire qui devrait ou bien être aboli, ou bien sensiblement modifié. Sur la question connexe de la réduction de peine, le groupe propose cinq solutions, mais semble favoriser le *statu quo*, du fait que l'abolition de cette réduction ferait augmenter la population carcérale ainsi que les coûts, et qu'elle priverait les services correctionnels d'un moyen d'inciter les détenus à avoir un bon comportement.

7. Les projets de loi C-67 et C-68

En juillet 1986, le Parlement modifie la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* en adoptant les projets de loi C-67 et C-68. Ces nouvelles dispositions permettent à la CNLC de maintenir en détention un délinquant après la date à laquelle il aurait été libéré sous surveillance obligatoire, s'il a commis certaines infractions graves et lorsqu'il y a de bonnes raisons de croire qu'il commettra une infraction du même genre avant la date d'expiration de sa peine. Le Service correctionnel du Canada doit soumettre le cas du détenu qui, à son avis, doit demeurer en incarcération à la CLNC, qui peut soit ordonner le maintien en détention jusqu'à la date d'expiration du mandat, soit accorder une libération unique sous surveillance obligatoire.

Ces dispositions prescrivent également la tenue obligatoire d'audiences pour examiner les cas des détenus au sixième de leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle de jour, en vue de libérer aussi tôt que possible les délinquants qui ne sont pas dangereux.

8. La Commission canadienne sur la détermination de la peine

Dans son rapport de 1987, la Commission canadienne sur la détermination de la peine propose l'abolition de la libération conditionnelle. Elle conclut que la liberté sous condition ajoute une certaine incertitude au processus de détermination — deux délinquants condamnés à la même peine pour la même infraction peuvent être libérés à un moment différent, suivant leur comportement dans l'établissement où ils ont été incarcérés. Selon la Commission, le fait que l'on ne sache pas vraiment quand un délinquant sera libéré peut influencer sur les décisions prises par les juges qui imposent les peines. La Commission fait également remarquer que la libération conditionnelle a pour effet (non intentionnel) d'«égaliser les peines» — en moyenne, les délinquants condamnés à de longues peines passent

proportionnellement moins de temps en prison que ceux qui purgent une peine plus courte.

La Commission recommande que la réduction méritée de peine soit maintenue comme méthode relativement non coercitive de contrôle administratif, qui incite les détenus à avoir un bon comportement et à s'adonner à des activités constructives. La Commission étant d'avis que le Canada devrait viser à faire davantage coïncider la peine imposée avec la peine purgée, elle recommande que 25 p. 100 de la peine au maximum puisse faire l'objet d'une réduction méritée de peine.

9. La révision du droit correctionnel

En mars 1987, à peu près au moment où la Commission canadienne sur la détermination de la peine présentait son rapport, le ministère du Solliciteur général publiait le document de travail n° 3 du Groupe de travail sur la révision du droit correctionnel, intitulé *La mise en liberté sous condition*. On y expose les enjeux et les implications de la mise en liberté sous condition, mais sans tirer de conclusions. La publication de ce document a donné lieu à une série de consultations sur son contenu et sur d'autres documents de travail.

10. Les propositions du solliciteur général du mois de juin 1988

Lors de sa comparution devant le comité, le 15 juin 1988, le solliciteur général du Canada a fait un certain nombre de propositions sur la modification du régime des libérations conditionnelles. Il propose notamment que la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* établisse clairement que toutes les décisions prises en matière de mise en liberté de délinquants reposent sur l'unique critère de l'évaluation du risque encouru par la société. La protection du public serait ainsi assurée sans compromettre la réinsertion sociale, au moment opportun, du délinquant redevenu un bon citoyen.

Le solliciteur général propose qu'un délinquant ne soit admissible à la libération conditionnelle qu'après avoir purgé la moitié de sa peine ou dix ans, la période la plus courte étant retenue. Il propose que la réduction méritée de peine soit abolie et que les délinquants soient admissibles à une éventuelle mise en liberté lorsqu'il leur reste un tiers de leur peine à purger ou douze mois, la période la plus courte étant retenue, ce qui revient essentiellement à réduire la période de surveillance obligatoire. Les

dispositions relatives au maintien en incarcération qui ont fait l'objet du projet de loi C-67 continueraient de s'appliquer si ce nouveau régime entrerait en vigueur.

Selon ces propositions, les délinquants ne seraient admissibles à la libération conditionnelle de jour que six mois avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle. L'objet de la libération conditionnelle de jour serait de préparer les délinquants à leur réinsertion dans la collectivité. La première audience de libération conditionnelle n'aurait pas lieu avant les six mois précédant la date à laquelle un délinquant est admissible à la libération conditionnelle. Il y aurait audience annuelle.

Le solliciteur général propose par ailleurs que les absences temporaires ne soient accordées que si elles ont un lien direct avec des programmes correctionnels, au lieu d'être une sorte de préparation à la mise en liberté. Elles continueraient toutefois d'être accordées pour des raisons humanitaires. Les dates d'admissibilité et les modalités demeureraient à peu près les mêmes.

Après avoir effectué des consultations, le solliciteur général du Canada a indiqué dans le discours qu'il a prononcé le 3 août 1988 à l'occasion d'une conférence internationale tenue à Ottawa sur la réforme en matière de détermination de la peine, de libération conditionnelle et de mise en liberté anticipée, qu'il préciserait ses propositions du 15 juin 1988. Il a notamment affirmé qu'il chercherait à faire en sorte que seuls les détenus qui ont manifesté une tendance à commettre des infractions violentes soient assujettis à des périodes d'incarcération plus longues avant d'être admis à la libération conditionnelle.

CHAPITRE X

LA MISE EN LIBERTÉ

A. Compétence des commissions de libération conditionnelle

1. La Commission nationale des libérations conditionnelles

a. Organisation

La Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) est un organisme qui est rattaché au ministère du Solliciteur général. Elle prend ses décisions en toute indépendance sous réserve, évidemment, du droit de regard ultime du Parlement dans l'exercice de ses fonctions législatives et de surveillance.

L'administration centrale de la CNLC est à Ottawa, mais elle compte cinq bureaux régionaux (Atlantique, Québec, Ontario, Prairies et Territoires du Nord-Ouest, et Pacifique) qui étudient les cas et décident d'octroyer ou de refuser la libération conditionnelle aux détenus admissibles des pénitenciers fédéraux ou des prisons provinciales à l'extérieur du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Le processus de prise de décision est amorcé dans la région.

Les membres de la Commission qui travaillent à Ottawa sont appelés à réexaminer certaines décisions négatives et à faire des recommandations au gouverneur en conseil au sujet de l'octroi du pardon.

b. Composition

La Commission se compose de 36 membres à plein temps, un président et un vice-président, qui sont nommés par le gouverneur en conseil pour un mandat d'au plus 10 ans. Les membres de la Commission viennent de tous les milieux, aussi bien du secteur correctionnel, que des milieux du travail social, de la psychologie, de la criminologie, de l'application de la loi, du journalisme et du droit. De temps à autre et selon les besoins, des membres temporaires sont nommés pour une période maximale de trois ans lorsque la charge de travail de la Commission est particulièrement lourde.

Quand la CNLC examine le dossier d'un détenu qui purge une peine minimale d'une durée indéterminée ou d'emprisonnement, deux commissaires communautaires nommés à cette fin et trois membres de la Commission doivent se pencher sur la question.

2. Les Commissions provinciales de libération conditionnelle

Il y a déjà plusieurs années que l'Ontario et la Colombie-Britannique ont des commissions provinciales des libérations conditionnelles dotées de pouvoirs limités. Depuis 1978, le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique ont créé des commissions des libérations conditionnelles qui ont autorité sur l'ensemble des détenus purgeant des peines d'une durée déterminée dans leurs établissements provinciaux respectifs, ce qui comprend les détenus sous responsabilité fédérale qui purgent des peines de deux ans ou plus conformément aux ententes fédérales-provinciales d'échange de services.

Le fonctionnement des commissions provinciales est régi par des articles précis de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et de son règlement d'application. Les provinces peuvent adopter leurs propres règles et règlements, à condition qu'ils n'entrent pas en conflit avec la législation fédérale.

B. Processus fédéraux de mise en liberté et de cessation

1. Obligations de la Commission nationale des libérations conditionnelles

La Commission nationale des libérations conditionnelles a le pouvoir discrétionnaire absolu d'accorder, de refuser ou de révoquer la libération conditionnelle de jour et la libération conditionnelle totale dans le cas des détenus des établissements fédéraux et provinciaux, sauf dans les cas qui relèvent des commissions provinciales des libérations conditionnelles (Québec, Ontario et Colombie-Britannique), et elle jouit d'une compétence exclusive à cet égard. C'est à la Commission qu'il revient en dernier ressort d'octroyer les absences temporaires sans escorte aux détenus des pénitenciers; dans certains cas, elle délègue ce pouvoir à un directeur d'établissement. La Commission est également habilitée à préciser les conditions de la libération sous surveillance obligatoire, à la révoquer ou à ordonner que certains délinquants soient détenus jusqu'à l'expiration du mandat.

Par ailleurs, la CNLC est tenue d'aviser tous les délinquants condamnés à une peine de deux ans ou plus de leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale, à la libération conditionnelle de jour et à l'absence temporaire. Les détenus peuvent faire réexaminer¹ leur demande d'absence temporaire ou de libération conditionnelle de jour tous les six mois et leur demande de libération conditionnelle totale, tous les deux ans (le solliciteur général a proposé récemment que les demandes de libération conditionnelle totale soient réexaminées une fois l'an).

2. Obligations du Service correctionnel du Canada

a. Programmes

Le Règlement sur le service des pénitenciers définit les programmes devant être offerts aux détenus sous responsabilité fédérale en vue de les préparer à la mise en liberté :

Art. 13 Le détenu doit, conformément aux directives, être incarcéré dans l'établissement qui semble le plus approprié, compte tenu

- a) [de la surveillance jugée nécessaire ou souhaitable]; et
- b) du programme [...] le plus approprié au détenu.

Art. 20(1) Il doit être établi dans chaque établissement un programme convenable d'activité pour les détenus, conçu, dans la mesure où cela est pratique, pour rendre les détenus [aptés à la mise en liberté].

- (2) [...] le commissaire doit, dans la mesure où cela est pratique, assurer à chaque détenu susceptible d'en bénéficier, une instruction ou une formation professionnelle, un travail productif et instructif, une activité religieuse et des loisirs, et lui procurer une orientation psychiatrique, psychologique et sociale.

Art. 35(1) Chaque détenu doit occuper un poste comportant des tâches ou un travail propres à favoriser sa rééducation et sa réadaptation.

Art. 42 L'activité industrielle des pénitenciers doit être organisée et poursuivie dans le but d'assurer que les détenus

- a) seront pleinement, régulièrement et utilement employés à des tâches qui les préparent à obtenir et à conserver un emploi à leur retour dans la société.

...

b. Préparation du dossier

Il appartient au Service correctionnel du Canada d'obtenir ou de rédiger les rapports sur tous les cas que la CNLC est appelée à réexaminer. Le dossier comprend les rapports de police, les rapports d'évaluation psychologique et psychiatrique, le rapport présentenciel, les observations du juge et du procureur de la Couronne, le casier judiciaire du détenu, la déclaration de la victime sur les répercussions du crime, les rapports des établissements et les évaluations des chances de succès du détenu dans sa libération conditionnelle. La Commission est tenue de communiquer tous ces renseignements au détenu, sauf ceux qui ne doivent pas être divulgués pour des raisons de sécurité ou de protection de la vie privée. Même dans le cas de ces derniers, il est normalement nécessaire qu'elle en communique les points essentiels.

L'agent chargé de préparer des dossiers indique aussi s'il recommande que la demande soit acceptée ou refusée, motifs à l'appui.

c. Surveillance des détenus mis en liberté

Le Service correctionnel du Canada est chargé d'assurer la surveillance, directe ou indirecte, de tous les détenus sous responsabilité fédérale qui sont en liberté conditionnelle ou en liberté sous surveillance obligatoire, sauf en Alberta où la surveillance des personnes en liberté conditionnelle a été «provincialisée».

3. Étude du dossier par la Commission nationale des libérations conditionnelles

La CNLC étudie l'ensemble du dossier du détenu. En règle générale, elle intègre à son enquête tous les rapports rassemblés par le Service correctionnel du Canada avant de prendre la décision d'octroyer ou de refuser la mise en liberté sous condition.

4. Audience

Pour se faire une idée aussi exacte que possible de la situation, la CNLC doit, dans le cadre de l'examen de la détention ou de la demande de libération conditionnelle de jour ou totale, accorder une audience au détenu. L'audience permet aux commissaires d'obtenir des éclaircissements

importants, de dissiper les malentendus qui proviendraient des dossiers, des rapports et des autres documents, et elle donne au détenu l'occasion de communiquer tout autre renseignement propre à aider sa cause.

Le Service correctionnel du Canada fait ses observations en présence du détenu, mais les commissaires peuvent discuter de son cas et voter en son absence.

Le détenu peut se faire aider à l'audience par une personne de son choix, qui peut se mettre en rapport avec la Commission et donner au détenu des conseils sur la façon de répondre aux questions. L'audience n'étant pas une confrontation, elle se déroule sans formalités excessives, évitant ainsi de s'embourber dans des questions de procédure et de preuve.

5. Prise de décision

a. Critères et évaluation du risque

Cette partie du rapport porte essentiellement sur la politique actuelle de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Au chapitre suivant, on étudie de façon plus générale les problèmes liés à l'évaluation du risque.

En février 1988, la CNLC a rendu publiques ses *Politiques décisionnelles prélibératoires* qu'elle venait d'adopter, et qui répartissent les infractions criminelles en trois catégories et uniformisent le processus d'évaluation du risque.

La Commission retient tous les renseignements, notamment l'infraction et les circonstances qui l'ont entourée, pour établir quels risques poserait pour la société la mise en liberté du détenu. Elle examine aussi les principaux facteurs qui ont pu influencer sur le comportement criminel pour apprécier dans quelle mesure les initiatives prises par le détenu et sa participation à des programmes dispensés par les établissements ou à des projets de sortie ont répondu à ses besoins.

Comme on l'a dit, les infractions criminelles ont été réparties en trois catégories. En gros, les infractions de la *première catégorie* sont celles où il y a eu intention de causer des blessures, des dommages ou la mort. Dans la *deuxième catégorie* on retrouve un certain nombre d'infractions graves (notamment le détournement, l'usage d'une arme à feu lors de la

perpétration d'une infraction et le bris de prison ou l'évasion), les infractions considérées comme des infractions d'ordre sexuel et des actes contraires aux bonnes moeurs, les infractions contre la personne et la réputation (notamment l'abandon d'un enfant, la conduite en état d'ébriété causant des lésions corporelles ou la mort, le fait de proférer des menaces, les voies de fait, etc.) et les crimes d'incendie. La *troisième catégorie* regroupe les complicités et plus de 200 infractions de toutes sortes, notamment la haute trahison, les infractions liées aux armes à feu, les infractions contre l'application de la loi (notamment les fraudes, le parjure, le méfait public, les actions indécentes, le fait de troubler la paix, etc.), les atteintes à la vie privée, les jeux et paris, toutes les infractions liées aux biens et à la monnaie, etc. Les détenus condamnés pour cause de tentative ou de complot sont considérés comme faisant partie de la catégorie comportant l'infraction substantielle.

Les infractions suivantes font toutes partie de la première et de la deuxième catégorie (toutes les autres infractions appartiennent à la troisième) :

INFRACTIONS DE LA PREMIÈRE CATÉGORIE

ARTICLE DU CODE CRIMINEL

79	Intention de causer des blessures et des dommages
203	Le fait de causer la mort par négligence criminelle
204	Le fait de causer des lésions corporelles par négligence criminelle
218	Peine pour meurtre
219	Punition de l'homicide involontaire coupable
220	Punition de l'infanticide
221	Le fait de tuer, au cours de la mise au monde, un enfant non encore né
222	Tentative de meurtre
228	Le fait de causer intentionnellement des lésions corporelles
229	Le fait d'administrer une substance délétère
230	Le fait de vaincre la résistance à la perpétration d'une infraction
231	Trappes susceptibles de causer des lésions corporelles
232	Le fait de nuire aux moyens de transport

245.2	Voies de fait graves
245.4	Torture
246.1	Agression sexuelle
246.2	Agression sexuelle armée, menaces à une tierce personne ou infliction de lésions corporelles
246.3	Agression sexuelle grave
247	Enlèvement
247.1	Prise d'otage

Infractions antérieures :

Viol : 144
Tentative de viol : 145
Attentat à la pudeur d'une personne de sexe féminin : 149
Attentat à la pudeur d'une personne de sexe masculin : 156
Voies de fait avec intention : 246
Délinquants sexuels dangereux ou délinquants dangereux : 688

INFRACTIONS DE LA DEUXIÈME CATÉGORIE

ARTICLE DU CODE CRIMINEL

75	Piraterie
76	Actes de piraterie
76.1	Détournement
76.2	Acte portant atteinte à la sécurité de l'aéronef
76.3	Armes offensives et substances explosives - aéronef civil
83	Usage d'une arme à feu lors de la perpétration d'une infraction
84	Braquer une arme à feu
85	Port d'arme ou imitation d'arme
132	Bris de prison
133	Personne qui s'évade ou qui est en liberté sans excuse

Infractions d'ordre sexuel, actes contraires aux bonnes mœurs

146	Rapports sexuels avec une personne de sexe féminin âgée de moins de 14 ans
150	Inceste

151	Séduction d'une personne de sexe féminin âgée de 16 à 18 ans
152	Séduction sous promesse de mariage
153	Rapports sexuels avec sa belle-fille, etc. ou son employée
154	Séduction de passagères à bord de navires
155	Sodomie ou bestialité
157	Actes de grossière indécence
166	Père, mère ou tuteur qui cause la défloration
176	Nuisance publique
195	Proxénétisme

Infractions contre la personne et la réputation

197	Devoir de fournir les choses nécessaires à l'existence
200	Abandon d'un enfant
224	Le fait de conseiller le suicide ou d'y aider
226	Négligence à se procurer de l'aide lors de l'enfantement
227	Suppression de part
233	Conduite dangereuse
239(2)	Le fait de conduire en état de capacité affaiblie causant des lésions corporelles
239(3)	Le fait de conduire en état de capacité affaiblie causant la mort
243.2	Le fait d'empêcher de sauver une vie
243.3	Devoir de protéger les ouvertures dans la glace
243.4	Le fait de proférer des menaces
245	Voies de fait (autrefois Voies de fait ou attaque - 245)
245.1	Agression armée ou le fait d'infliger des lésions corporelles
245.3	Le fait d'infliger illégalement des lésions corporelles
246	Voies de fait contre un agent de la paix
281.1	Encouragement au génocide
303	Punition du vol qualifié (infraction 302)
304	Le fait d'arrêter la poste avec intention de vol
305	Extorsion

380(1)a)b)	Violation criminelle de contrat
381.1	Menaces de commettre une infraction contre une personne jouissant d'une protection internationale
387(2)	Méfait qui cause un danger réel pour la vie des gens
387(5.1)	Le fait d'accomplir un acte ou d'omettre volontairement d'accomplir un acte causant un danger réel pour la vie
387.1	Attaque contre des locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport

Crime d'incendie et autres incendies

389	Crime d'incendie
390	Le fait de mettre le feu à d'autres substances
392	Le fait de mettre le feu par négligence
393	Fausse alerte
Antérieurement	Repris de justice

L'évaluation préliminaire du risque («bas» ou «élevé») cherche à mesurer le risque de récidive et permet le réexamen du cas du point de vue de diminution du risque et de sa gestion. Les délinquants dont les infractions appartiennent aux deux premières catégories doivent satisfaire les critères de la politique pour être libérés. Ceux dont les infractions appartiennent à la troisième catégorie et qui présentent un «faible» risque de récidive doivent être mis en liberté; on applique les critères à ceux dont le risque de récidive est «élevé» pour établir si leur libération poserait un risque indu.

i. Évaluations psychiatriques et psychologiques

Les délinquants qui ont commis des infractions de la *première catégorie* font l'objet d'une évaluation psychiatrique ou psychologique avant que la Commission ne les examine pour la première fois, s'ils ont été condamnés à une peine de deux ans ou plus ou si leur comportement depuis la condamnation le justifie. Les délinquants dont les infractions tombent dans la *deuxième et troisième catégorie* doivent faire l'objet d'une telle évaluation s'ils ont déjà été incarcérés pour une infraction de la première catégorie, à moins que le Service correctionnel du Canada recommande que cette évaluation n'ait pas lieu et que la Commission donne son accord.

ii. Évaluation du risque

Si les *délinquants de la première catégorie d'infractions* acceptent toutes les conditions jugées nécessaires pour protéger la société, ils sont mis en liberté pourvu que le risque qu'ils présentent ne soit pas jugé indu suite à :

1. Une évaluation préliminaire du risque fondé sur les facteurs particuliers au détenu et à l'infraction, c'est-à-dire :
 - a) un examen de l'information statistique concernant la récidive;
 - b) une étude des facteurs spécifiques du cas;
 - c) des évaluations psychiatriques ou psychologiques visant à déterminer la probabilité de la récidive.
2. Un examen des exigences précises de la politique en vue de s'assurer que le délinquant satisfait aux conditions suivantes :
 - a) que les autres renseignements recueillis et les avis professionnels n'amènent pas la Commission à conclure que la mise en liberté irait à l'encontre de la protection de la société;
 - b) que le délinquant a subi avec succès un traitement pour des troubles diagnostiqués par un spécialiste et reconnus comme ayant vraisemblablement contribué à la perpétration de l'infraction, ou que le projet de sortie prévoit un traitement de ce genre dans la collectivité et que la mise en liberté ne représenterait pas un risque indu pour la société;
 - c) que le délinquant a participé pleinement à d'autres programmes propres à favoriser sa réintégration comme citoyen respectueux de la loi, par exemple un programme de préparation à la vie active, de spiritualité autochtone et de counselling par des aînés, d'alphabétisation, de traitement de la toxicomanie,

d'emploi, ou d'autres programmes correspondant à ses besoins, y compris à ses besoins socio-culturels;

- d) que le délinquant a une compréhension suffisante de l'infraction, de sa gravité et de ses répercussions, ainsi que des circonstances entourant sa perpétration;
- e) qu'un projet de sortie prévoit les contrôles et l'appui nécessaires;
- f) La Commission peut libérer un détenu qui ne satisfait pas aux critères énoncés de a) à d) si d'autres facteurs indiquent qu'il ne constituera pas un risque indu pour la société.

Les *délinquants de la deuxième catégorie d'infractions* sont évalués de la même façon, sous réserve de la restriction faite plus haut au sujet des évaluations psychiatriques et psychologiques. Les *délinquants dont les infractions font partie de la troisième catégorie* sont évalués selon les critères énoncés au point 2 ci-dessus si l'évaluation préliminaire fondée sur le point 1 a permis de déterminer que le risque était «élevé».

La Commission doit informer le détenu de la décision prise le plus tôt possible et lui communiquer par écrit les raisons pour lesquelles il doit faire face à un refus ou à des conditions autres que les conditions obligatoires.

b. Vote

Un détenu qui purge une peine d'emprisonnement à perpétuité à titre de peine minimale, une peine de mort commuée en peine d'emprisonnement à perpétuité, une peine d'une durée indéterminée ou qui est en détention préventive ne peut voir sa demande de libération conditionnelle agréée que si quatre membres de la CNLC votent et si une majorité d'entre eux sont favorables à la demande. Dans tous les autres cas, il faut au moins deux votes, et tous les votes doivent être favorables s'il s'agit de la libération conditionnelle totale, de la libération conditionnelle de jour ou de la première absence temporaire sans escorte. Si la majorité ou l'unanimité requise ne peut être obtenue, quatre (ou deux) nouveaux membres doivent être affectés à l'étude du cas. [Le pouvoir d'autoriser les absences temporaires sans escorte subséquentes peut être délégué au directeur de l'établissement pour une période précise (généralement un an). Le

pouvoir d'accorder des absences temporaires sans escorte aux détenus purgeant des peines de cinq ans ou moins est délégué aux directeurs des établissements.]

c. Suspension ou révocation de la mise en liberté sous condition

Une violation grave des conditions de la mise en liberté entraîne généralement la suspension de celle-ci, c'est-à-dire que le délinquant est retiré temporairement de la collectivité jusqu'à ce que l'on détermine, à la suite d'un examen, si sa libération doit être révoquée ou si le délinquant peut retourner dans la collectivité. On peut également imposer la suspension si l'on estime qu'en restant en liberté le délinquant constituera un risque pour la société. Par exemple, certains signes peuvent révéler que le délinquant est déprimé ou a du mal à vivre dans la collectivité et que ces difficultés peuvent le conduire au crime. Tout membre d'une commission des libérations conditionnelles ou toute personne désignée par le président de la CNLC (agents supérieurs des services correctionnels et de la libération conditionnelle) peut suspendre la libération.

Une fois cette décision prise, le délinquant retourne en détention et une enquête approfondie est ouverte. Le détenu a le droit d'être avisé des motifs de la suspension et a 14 jours pour la contester, motifs à l'appui. Dans les cas où une enquête plus approfondie montre que le cas n'est pas aussi grave qu'on ne l'avait cru à l'origine, le délinquant peut retrouver la situation qui était la sienne avant la suspension. Les cas graves, c'est-à-dire ceux où l'agent d'examen estime qu'il y a un risque pour la population, sont renvoyés devant la CNLC qui peut, généralement dans un délai de 15 jours et à la suite de la tenue d'une audience, si le délinquant le désire, soit annuler la suspension et remettre la libération en vigueur, soit révoquer la libération et ordonner que le détenu soit réincarcéré. Il y a révocation une fois que la Commission a déterminé qu'il ne conviendrait pas de remettre dans la collectivité le délinquant dont la libération conditionnelle a été suspendue. Celui-ci a le droit de connaître par écrit les raisons de la révocation et de la décision de ne pas lui attribuer à nouveau la réduction de peine perdue en raison de la révocation.

C'est la gravité de la violation et le fait qu'elle ait ou non entraîné une nouvelle infraction et une autre peine d'emprisonnement qui déterminent si le délinquant réincarcéré sera admissible à une libération ultérieure. La réduction méritée de peine est calculée sur le reste de la peine

à purger à partir de la date de la réincarcération. Les délinquants dont la libération sous surveillance obligatoire a été révoquée peuvent être admissibles à la libération conditionnelle, sauf s'ils tombent sous le coup du projet de loi C-67.

Si une nouvelle peine a été imposée, elle s'ajoute au reste de la précédente pour ce qui est du calcul de la réduction de peine et de la nouvelle date d'admissibilité à la libération conditionnelle.

d. Réexamen de la décision en cas de refus ou de révocation de la libération conditionnelle

Un délinquant sous responsabilité fédérale dont la libération (autre que l'absence temporaire) a pris fin ou a été révoquée pendant qu'il était en liberté peut demander à la Commission de réexaminer sa décision; il a alors droit à une audience. La mise en liberté sous condition prend fin lorsque les raisons qui la fondent n'existent plus. Par exemple, lorsque le trimestre d'études prend fin, la libération conditionnelle de jour dont le détenu bénéficiait précisément pour assister à un cours prend fin aussi. En règle générale, il n'y a pas d'audience lorsque des délinquants auxquels la libération conditionnelle a été refusée demandent un réexamen de la décision. Si la Commission décide de tenir une audience, elle doit exercer ses pouvoirs conformément aux principes de la justice fondamentale. Le délinquant a le droit de connaître par écrit les motifs de la décision rendue.

Ni les victimes ni la population ne peuvent réclamer un réexamen de la décision; il est arrivé néanmoins que le président de la Commission convoque une nouvelle audience pour étudier équitablement les nouveaux renseignements reçus.

e. Examen judiciaire des décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles

Bien que les décisions des commissions des libérations conditionnelles ne puissent faire l'objet d'un examen ou d'un appel devant un tribunal ou une autre instance, la Cour fédérale peut étudier la façon dont la CNLC a exercé ses pouvoirs dans certaines circonstances (c'est-à-dire dans le cas où un délinquant peut prouver que la Commission ne s'est pas conformée à la Charte des droits ou au devoir qui lui incombe, de par la *common law*, d'agir avec justice). Pour qu'une partie (par exemple, la victime) soit autorisée à faire examiner une décision de la Commission par la Cour

fédérale, il doit avoir été clairement prouvé que cette décision a eu un effet direct sur ses intérêts. Jusqu'à présent, seuls les délinquants ont présenté des demandes à la Cour fédérale.

6. Rôle de l'agent de liberté conditionnelle

Les agents de liberté conditionnelle qui travaillent pour le Service correctionnel du Canada ou pour des organismes privés jouent un rôle important dans l'intégration du détenu dans la collectivité. Ils le conseillent, font approuver des initiatives favorisant sa réinsertion ou, au besoin, proposent à la Commission des modifications aux conditions régissant sa libération anticipée.

Un agent du Service correctionnel du Canada, un représentant d'un organisme privé d'assistance postpénale, notamment la Société John Howard ou la Société Elizabeth Fry, ou un bénévole de la collectivité peuvent jouer le rôle d'agent de liberté conditionnelle. Lorsque la personne qui joue directement ce rôle n'est pas un employé du Service correctionnel du Canada, elle fait l'objet d'une surveillance indirecte de la part d'un employé de ce service.

Le Service correctionnel du Canada a des normes de surveillance minimales (et en élabore actuellement de nouvelles). La fréquence des entretiens entre l'agent de liberté conditionnelle et le délinquant dépend des besoins de celui-ci et de la catégorie dans laquelle il a été placé (surveillance intensive, active ou périodique). Les changements dans les projets de sortie du délinquant et les violations majeures des conditions de mise en liberté sont signalés à la Commission.

Les agents de liberté conditionnelle qui travaillent pour le Service correctionnel du Canada peuvent recommander à la Commission de mettre fin à la libération conditionnelle, ou encore de la suspendre ou de la révoquer lorsque les conditions ne sont pas respectées ou que, à leur avis, le délinquant constitue un risque accru pour la collectivité. Ceux qui travaillent pour des organismes privés doivent faire ces recommandations au surveillant indirect.

CHAPITRE XI

VERS DE MEILLEURS DÉCISIONS EN MATIÈRE DE LIBÉRATION

A. Généralités

La Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) est un organisme quasi judiciaire indépendant qui prend des décisions touchant la mise en liberté de délinquants fédéraux et qui se prononce sur la libération conditionnelle des détenus provinciaux qui sont incarcérés dans des provinces n'ayant pas leur propre commission de libération conditionnelle. La Commission a été créée en 1959. Les commissaires à temps plein et temporaires sont nommés par décret et les commissaires communautaires sont nommés par le solliciteur général sur recommandation du président de la Commission.

Il est heureux que le comité ait pu tenir des audiences publiques avec les commissaires et le personnel de la CNLC et qu'il ait aussi eu l'occasion de rencontrer bon nombre de commissaires ainsi que des membres du personnel de la Commission lors de réunions à huis clos tenues d'un bout à l'autre du pays. Le comité a également assisté à certaines audiences de la Commission et a examiné un échantillonnage anonyme de dossiers de libération conditionnelle.

Depuis quelques années, la CNLC a pris diverses mesures qui la rendent plus efficace et qui permettent au public de mieux comprendre le rôle qu'elle joue au sein du système de justice pénale. Elle a notamment adopté et diffusé de nombreux exemplaires d'un «énoncé de mission» qui fait état des objectifs et des principes guidant ses activités quotidiennes. Elle a publié et diffusé un certain nombre de documents d'information, et notamment trois cahiers d'information à l'intention du présent comité afin de l'aider dans ses délibérations. Après de vastes consultations, la Commission s'est donnée une politique sur l'intervention des victimes ainsi qu'une politique d'évaluation du risque aux fins des décisions en matière de libération. La Commission a de plus encouragé les membres des médias ainsi que d'autres personnes, notamment les membres du Comité, à assister à ses audiences et leur a facilité la tâche. Il importe de souligner les efforts

louables que déploie la CNLC pour mieux faire connaître ses activités au public.

Le Comité estime que, dans l'ensemble, la Commission nationale des libérations conditionnelles s'acquitte efficacement de sa tâche. Il est toutefois d'avis qu'un certain nombre de mesures supplémentaires doivent être prises pour la rendre encore plus efficace.

La CNLC vaut ce que valent ses décisions. Et celles-ci sont largement tributaires de la compétence des commissaires, de la qualité des moyens de la formation et du perfectionnement mis à leur disposition, des renseignements auxquels ils ont accès, des rapports existants entre la Commission et les agents de liberté conditionnelle, et de la qualité des mécanismes d'évaluation du risque qu'ils appliquent aux cas qui leur sont soumis.

B. Nomination des commissaires

Un grand nombre des témoins qui ont comparu devant le Comité se sont dits préoccupés par la compétence des gens qui sont nommés commissaires auprès de la CNLC. Les personnes nommées commissaires dans le passé n'avaient pas toutes la compétence et l'expérience requises, et elles n'ont pas, dit-on, fait preuve de la sensibilité voulue pour la mission de la Commission ni de l'engagement nécessaire à l'égard de ses travaux.

Pour sa part, le criminologue Justin Ciale de l'Université d'Ottawa a dit à ce propos :

Je ne pense pas que l'on se fonde sur l'expérience ou sur la compétence, mais plutôt sur des considérations politiques, ce dont chaque parti est coupable (33 :10).

Quelques témoins ayant comparu lors des séances à huis clos ont indiqué que certains commissaires ne saisissent pas bien les exigences de leur travail, ne manifestent aucun intérêt pour la mission de la Commission, ou ne sont pas disposés à faire les efforts nécessaires pour effectuer leur travail. Pour reprendre les propos imagés d'un témoin lors d'une séance à huis clos, certains commissaires ont l'impression d'avoir été «sacrés commissaires plutôt que nommés à ce poste.»

Certaines de ces nominations inopportunes ont compliqué la préparation du calendrier des audiences et accru la charge de travail des autres commissaires, qui ont dû rattrapper le retard. Ces témoins ont insisté

pour que les gens nommés à la Commission aient une bonne compréhension de la justice pénale, ou soient capables de l'acquérir. Il n'est pas nécessaire, à leur avis, que les commissaires soient des experts ou des professionnels en matière de justice pénale.

En septembre 1987, 46,7 p. 100 des commissaires permanents et temporaires avaient occupé, avant leur nomination, des emplois en justice pénale. En 1977, 85 p. 100 des commissaires (en 1983, 62,7 p. 100 et en 1986, 52,1 p. 100) en avaient occupé. Il y a donc eu, depuis 1977, une chute considérable du nombre de commissaires possédant des antécédents professionnels en matière de justice pénale¹.

Le Groupe de travail Hugessen a proposé dans son rapport publié en 1972 que les commissions des libérations conditionnelles «régionales» soient composées d'une personne n'ayant aucun lien avec le système correctionnel, d'un juge, d'un officier de police supérieur, d'un psychiatre ou d'un psychologue, d'un criminologue ou d'un sociologue, d'une personne exerçant des responsabilités dans le domaine correctionnel ainsi que d'une personne chargée de la surveillance des libérés conditionnels. En 1974, le Comité Goldenberg a recommandé que les membres de la CNLC soient choisis en fonction de la diversité de leur expérience, de leur connaissance du système de justice pénale et de leur maturité.

Le Groupe de travail Nielsen s'est lui aussi, dit préoccupé dans son rapport de 1985 de la compétence et de la qualité des membres de la Commission. Le groupe a insisté pour que l'on envisage d'adopter un système en vertu duquel le président et les commissaires seraient nommés par un comité de sélection composé de hauts fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que de cadres du secteur privé, dont les recommandations seraient fondées sur des critères objectifs et reconnus. Le groupe a recommandé, dans une de ses options, que l'on modifie la *Loi sur les libérations conditionnelles* afin d'y incorporer ces changements.

La Commission est à l'image de ses commissaires. Si les personnes qui sont nommées commissaires ne possèdent ni la compétence ni l'expérience requises, elles ne pourront manifester l'efficacité voulue en prenant leurs décisions. La CNLC a dressé le profil recommandé du commissaire et énoncé un certain nombre de critères (y compris l'expérience en justice pénale) auxquels doivent satisfaire les personnes qui sont nommées auprès de la Commission.

Le Comité félicite la Commission d'avoir pris cette initiative et le gouvernement d'y avoir donné suite. Il estime que toutes les personnes nommées à la CNLC devraient satisfaire aux critères énoncés dans le *Profil recommandé du commissaire*. En outre, le Comité est d'avis que le président et le vice-président de la Commission ainsi que le commissaire principal de la région visée devraient être consultés à l'égard de toutes les nominations à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

C. Formation des commissaires

La formation que reçoivent les commissaires et les cours de perfectionnement qui leur sont offerts influent sur leur évaluation du risque et sur les décisions qu'ils prennent. En réponse à diverses questions que le comité a posées aux membres de la CNCL aux audiences publiques et à huis clos, le régime de formation actuel a été expliqué. Il semble que les commissaires aient une courte période de formation au quartier général national avant d'assister à des audiences comme observateurs. Les nouveaux commissaires complètent leur formation en participant à la prise de décisions «aux bureaux», puis en accompagnant des commissaires plus expérimentés.

La formation se fait souvent en cours d'emploi étant donné que la documentation sur laquelle on s'appuie perd parfois rapidement de son actualité. Il arrive semble-t-il que la charge de travail oblige à réduire encore davantage cette brève formation des membres. Enfin, la formation donnée aux commissaires semble porter largement sur la Commission et ses politiques — tous les commissaires reçoivent essentiellement la même formation, qu'ils aient ou non déjà travaillé dans le système de justice pénale.

Quelques-uns des témoins ayant comparu devant le comité lors de séances à huis clos ont dit craindre que la formation dispensée actuellement aux nouveaux commissaires soit inadéquate. Le fait de soumettre les commissaires à un «baptême du feu» ne les prépare pas adéquatement (particulièrement dans le cas des commissaires temporaires et communautaires) à évaluer des cas et des dossiers parfois complexes où les questions en litige sont souvent d'une extrême gravité.

Même si cette formule semble avoir connu un certain succès jusqu'à maintenant, le comité est d'avis que la formation donnée aux commissaires peut être améliorée. Ceux-ci doivent recevoir une formation plus intensive, portant non seulement sur les politiques de la Commission et sur les

principes des services correctionnels et des libérations, mais également sur les sciences du comportement. Cette formation devrait tenir compte de l'expérience antérieure des commissaires dans le système de justice pénale.

La formation deviendra d'autant plus nécessaire que le public accroît ses pressions pour obtenir une meilleure politique d'évaluation du risque et que l'on applique des mécanismes d'évaluation plus complexes.

Recommandation n° 39

Le Comité propose que les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles reçoivent une formation plus intensive au moment de leur nomination et des cours réguliers de perfectionnement. Cette formation ne devrait pas seulement porter sur les politiques de la Commission et sur les principes qui sous-tendent les services correctionnels et les libérations, mais également sur les sciences du comportement, et elle devrait tenir compte de l'expérience antérieure des commissaires dans le système de justice pénale.

D. Échange d'informations

L'évaluation des risques et, partant, la prise de décision dépendent de la qualité des renseignements fournis à la CNLC par le Service correctionnel du Canada. À l'heure actuelle, la Commission est entièrement tributaire des renseignements qui lui sont fournis par le Service correctionnel du Canada, renseignements qui, à leur tour, dépendent de ceux que leur transmettent les autorités provinciales, la police, ainsi que les organismes privés et d'autres sources d'information. Malheureusement, les renseignements fournis à la Commission ne sont parfois pas aussi complets qu'ils auraient dû l'être. Fort heureusement, cela n'a donné lieu à des décisions aux conséquences désastreuses que dans un nombre restreint de cas. L'an dernier, le Service correctionnel du Canada et la CNLC ont nommé des coordonnateurs de l'information qui ont pour tâche de recueillir toutes les données nécessaires à la prise de décisions efficaces en matière correctionnelle et de libération.

Même s'il s'agit d'une initiative importante, des témoins ont dit au comité qu'il existait encore des lacunes sur le plan de l'information. Une des raisons de cet état de choses est sans doute le fait que les renseignements fournis à la CNLC par le Service correctionnel du Canada doivent circuler d'une organisation à l'autre, avec tous les risques de malentendus d'un tel

arrangement. En outre, les renseignements contenus au dossier sont parfois incomplets.

L'absence ou l'insuffisance de renseignements a, dans un passé récent, été la source de graves préoccupations. Tant les recommandations du jury au terme de l'enquête du coroner dans le cas Ruygrok que celles formulées à la suite de l'enquête Pepino portent sur ce problème. Les recommandations de ces deux organismes ont été acceptées et appliquées, et pourtant différents témoins ont informé le Comité que des renseignements importants sont toujours absents des dossiers des détenus.

Quelqu'importance que l'on donne à la planification des programmes et à la préparation des dossiers, cela n'aidera en rien la CNLC à évaluer adéquatement les risques et à prendre de bonnes décisions si, par ailleurs, les dossiers qu'on lui soumet sont incomplets. **Ce qu'il faut, c'est un effort concerté de la part de tous les intervenants dans le processus de mise en liberté, tant au palier fédéral que provincial, dans le secteur public que privé, en vue de mettre en place les mécanismes nécessaires pour que les dossiers des détenus soient aussi complets que possible.**

Un des principaux problèmes que pose la libération conditionnelle est, semble-t-il, celui des données judiciaires pertinentes fournies au Service correctionnel du Canada. Malgré les négociations qui se dérouleraient à ce sujet entre le ministère du Solliciteur général et les provinces et territoires, la transmission de l'information n'est toujours pas constante et fiable.

Recommandation n^o 40

Le Comité propose que le *Code criminel* soit modifié de manière à obliger les tribunaux à transmettre au Service correctionnel du Canada une copie des renseignements sentenciels (rapports présentenciels, déclarations de la victime, etc.) ainsi que les motifs invoqués par le juge dans le prononcé de la peine. Le gouvernement fédéral devra être prêt à assumer les frais raisonnables engagés relativement à des peines de deux ans ou plus.

E. Audiences publiques sur la libération conditionnelle

À l'heure actuelle, les audiences relatives à la libération conditionnelle sont tenus à huis clos dans les divers établissements pénitenciers. D'un bout à l'autre de son rapport, le Comité insiste sur le besoin de sensibiliser le

public sur cette question et de rendre plus visible et compréhensible l'ensemble du processus de la détermination de la peine, du service correctionnel et des libérations sous condition.

Un des moyens de redonner au public confiance dans le système des libérations sous condition serait de rendre les audiences publiques. Il faudra alors veiller à concilier des intérêts concurrents. La protection de la vie privée des personnes qui fournissent des renseignements au service correctionnel du Canada peut parfois l'emporter sur le principe de l'accès au public. Dans d'autres circonstances, il est parfois nécessaire de tenir compte de considérations de sécurité lorsqu'on songe à ouvrir au public les audiences sur la libération conditionnelle tenues dans les prisons. Enfin, et c'est une question qui a été considérée comme très importante dans le passé, le fait de permettre la divulgation des échecs et problèmes passés du délinquant nuit à sa réinsertion sociale. La publication d'informations sur la libération conditionnelle pourrait susciter une discrimination dans d'autres secteurs de la vie du délinquant (refus injustifié d'un emploi ou d'un logement).

En dépit de ces inquiétudes légitimes, la majorité des membres du Comité estime que les audiences sur la libération conditionnelle devraient être publiques. Les étapes précédant le procès, le procès lui-même et la détermination de la peine, en justice criminelle, sont la plupart du temps ouverts au public. La décision de savoir quant et à quelles conditions un délinquant sera mis en liberté sous condition intéresse tout autant la collectivité.

Un détenu ou un témoin devrait avoir la possibilité de demander à la Commission que le public soit exclu pendant une partie ou la totalité de l'audience si certains renseignements risquent de nuire à leur vie privée ou à leur sécurité.

Lorsque ces audiences ont lieu dans des établissements éloignés des centres de population et qu'elle ne sont par conséquent pas facilement accessibles au public, il faudrait prendre des arrangements pour qu'elles se déroulent dans des tribunaux ou dans d'autres locaux appropriés.

Recommandation n^o 41

Le Comité propose que les audiences sur la libération conditionnelle soient ouvertes au public à moins que sur demande à la Commission des libérations conditionnelles, il soit décidé

d'interdire une audience au public, en tout ou en partie, pour des raisons de protection de la vie privée ou de sécurité. Les motifs pour lesquels la demande d'une audience à huis clos a été accordée devraient être publiés.

F. Les victimes et la Commission nationale des libérations conditionnelles

1. Prise en considération des renseignements fournis par la victime lors des audiences de la Commission

La CNLC a une politique concernant l'intervention des victimes dans le processus décisionnel. Cette politique précise le droit des victimes d'intervenir de vive voix ou par écrit auprès du directeur régional ou du directeur des communications de la CNLC. La victime peut également soumettre à ces mêmes représentants de la Commission une copie de la déclaration qu'elle a faite et qui a été prise en considération par le juge qui a prononcé la peine. Ces documents font partie du dossier du détenu soumis aux commissaires. Il est prévu que les victimes peuvent obtenir, sur demande, des renseignements sur les sujets suivants :

- ° la date d'incarcération du délinquant;
- ° les dates d'admissibilité à l'examen du cas du détenu;
- ° les décisions prises en matière de mise en liberté ainsi que leur motifs;
- ° le nombre de voix en faveur de la mise en liberté;
- ° la nature ainsi que les modalités de la mise en liberté;
- ° une description générale du lieu de destination du libéré.

Le Comité félicite la Commission d'avoir pris cette initiative. Conformément à la politique du Service correctionnel du Canada, toute déclaration écrite de la victime présentée au juge au moment où il détermine la peine doit être versée au dossier du détenu qui sollicite une libération conditionnelle et être examinée par les commissaires qui étudient la demande de ce dernier. **De l'avis du Comité, toute victime qui désire en être informée devrait être avisée de la date de l'audience de la demande de libération conditionnelle du contrevenant ainsi que de la date de la mise en**

liberté de ce dernier dans la collectivité. Ces notifications permettraient à la personne victime de l'infraction pour laquelle le contrevenant a été incarcéré de présenter à la CNLC les observations orales ou écrites qu'elle estime nécessaires.

2. Participation de la victime à l'audience

Le comité estime qu'en réagissant aux décisions des libérations conditionnelles les victimes ont un rôle à jouer dans le processus de prise de décision. Elles le jouent déjà en partie puisque la Commission leur permet de soumettre une déclaration au juge qui détermine la peine, et aussi de faire d'autres observations orales ou écrites aux fonctionnaires de ladite Commission. Si la pratique des audiences publiques sur les libérations conditionnelles se répand, tel que le propose la majorité des membres du comité, les victimes pourraient y assister.

Certains ont proposé qu'on accorde aux victimes le droit de participer à ces audiences, soit comme parties soit comme témoins. Le fait d'accorder à la victime un «droit de parole», c'est-à-dire le droit de présenter des observations de vive voix lors de l'audience créera une atmosphère indûment litigieuse, et ralentira et alourdira d'autant la prise de décision. En outre, cela pourrait rouvrir des blessures et rallumer des passions guéries et éteintes. Enfin, la victime ne serait pas à même de contribuer au travail de la CNLC — c'est-à-dire d'évaluer ce que le détenu a fait pour préparer son éventuelle réinsertion dans la collectivité. Par conséquent, le Comité ne croit pas qu'il faille donner aux victimes le droit de participer à l'audience.

G. Lien entre les Services correctionnels du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles

Avant 1977, le Service national des libérations conditionnelles faisait partie de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Par conséquent, à cette époque, il existait des liens plus étroits entre les personnes chargées de la préparation des cas et celles qui devaient prendre les décisions touchant la mise en liberté. Il arrive que la CNLC ait besoin de renseignements ou de rapports pour prendre ses décisions et qu'elle ait de la difficulté à les obtenir à temps ou avec suffisamment de détail du Service correctionnel du Canada. Par ailleurs du fait qu'un détenu change d'établissement ou de division à l'intérieur d'un établissement, il peut y avoir substitution de l'agent chargé de préparer les cas, ce qui entraîne des retards et des lacunes dans les dossiers.

Certains témoins ont affirmé au comité, à huis clos, que des membres du personnel chargés de la préparation des cas estiment se trouver parfois en situation de double allégeance. Ils sont partagés entre le besoin de diminuer le nombre des détenus dans l'établissement correctionnel et l'obligation pour la CNLC de prendre, en matière de mise en liberté, des décisions réfléchies fondées sur une évaluation approfondie des risques et sur l'à-propos d'un projet de sortie.

Un autre problème pour la Commission vient de ce qu'elle est responsable du processus de mise en liberté, mais non de la surveillance. On la rend souvent responsable de problèmes de surveillance qui débordent sa compétence, mais à l'égard desquels on s'attend qu'elle assume une certaine responsabilité.

Tenant compte de tous ces facteurs, il serait par conséquent indiqué qu'une seule autorité soit responsable du processus de mise en liberté, depuis la préparation du projet de sortie jusqu'à la décision de la mise en liberté et à la prestation des services de surveillance. Par conséquent, le Comité croit que la CNLC devrait assumer la responsabilité de tous les aspects de la mise en liberté. La Commission disposerait ainsi des meilleurs renseignements possibles sur lesquels fonder ses décisions et elle serait responsable de l'application de ses décisions.

Recommandation n° 42

Le comité propose que la Commission nationale des libérations conditionnelles ait la pleine responsabilité du processus de mise en liberté, y compris la préparation des projets de sortie, les décisions de mise en liberté et la prestation des services de surveillance.

H. Évaluation du risque

1. Contexte

Ce qui inquiète le plus le public lors de la remise en liberté d'un détenu avant l'expiration de sa peine est le risque de récidive *violente*. L'évaluation des risques est à la base du travail des organismes responsables des mises en liberté, notamment de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ce n'est que récemment que ces organismes ont recouru aux mécanismes d'évaluation du risque. Les *Politiques décisionnelles*

*prélibératoires*² adoptées par la CNLC au terme d'importantes consultations, reposent sur un certain nombre d'études préalables effectuées par le ministère du Solliciteur général³. Les chercheurs du Comité ont réuni sur ces études des renseignements que le public peut obtenir au bureau du greffier du Comité, en demandant le document *Réussite des mises en liberté sous condition — Études statistiques*, daté du 30 décembre 1987.

Le Comité estime que les extraits suivants de l'*Étude du Solliciteur général sur la mise en liberté sous condition* (1981) gardent leur pertinence et méritent un examen approfondi.

- ° «Le grand nombre de recherches empiriques que l'on a examinées à fond [...] révèle qu'il manque de preuves (ou de preuves solides) pour confirmer que l'un ou l'autre des programmes de correction exerce un effet positif sur le problème de la récidive, que ce soit un programme administré dans un pénitencier (ou un programme de pénitencier) ou un programme administré dans la collectivité» (p. 26).
- ° «Il est bien certain qu'il n'existe pas d'activités ou de techniques de surveillance qui puissent raisonnablement garantir un effet positif [...] si l'on y recourt pour certains genres de délinquants à certaines conditions» (p. 27).
- ° Comme la surveillance dans la collectivité est moins coûteuse et qu'il est «probable que la libération du détenu dans la collectivité nuit moins aux personnes auxquelles elle nuit et qu'elle aide plus les personnes qu'elle aide que l'incarcération [...] il faudrait s'engager plus sérieusement à élaborer et à évaluer les programmes correctionnels communautaires, ainsi qu'à déterminer quels éléments de ces programmes, s'il en est, permettraient d'obtenir de bons résultats auprès des différents genres de délinquants» (p. 27).
- ° «On connaît très peu de choses sur l'effet que pourrait avoir sur la réduction des risques l'octroi d'absences temporaires périodiques pendant la période d'incarcération» (p. 27). Les délinquants fédéraux ayant bénéficié d'absences temporaires sans escorte ont un peu plus de chances de compléter (ou de poursuivre) leur libération conditionnelle sous surveillance avec succès que ceux qui n'ont pas bénéficié d'absences

temporaires sans escorte (p. 30). On remarque un taux de succès comparable chez les détenus libérés sous surveillance obligatoire. Toutefois, il est impossible de conclure que ces écarts dans le taux de succès sont imputables à la participation elle-même (p. 30).

- ° Les taux de succès des cas d'absences temporaires sous escorte et des cas d'absences temporaires sans escorte dépassent respectivement 99 p. 100 et 95 p. 100 (p. 32 et 33).
- ° La participation aux programmes des absences temporaires et des libérations conditionnelles de jour a une incidence très marquée sur la probabilité d'obtenir une libération conditionnelle totale : une réussite à l'étape de la libération conditionnelle de jour fait passer les chances d'obtenir une libération conditionnelle de 37 à 60 p. 100. Toutefois, il semblerait que les résultats concernant «les réussites et les échecs» aux étapes des absences temporaires et des libérations conditionnelles de jour ne soient pas vraiment aussi utiles qu'on le croit pour établir une distinction entre les délinquants qui réussiront et ceux qui échoueront à l'étape d'une libération conditionnelle totale ou d'une libération sous surveillance obligatoire [...] la majorité des détenus réussissant de toute façon lorsqu'ils sont sous surveillance» (p. 34 et 35).
- ° Les autorités chargées des libérations tentent de «choisir la date de libération du détenu en se fondant (entre autres) sur l'amélioration de son attitude et de sa participation aux activités du pénitencier; autrement dit, elles veillent à le libérer (toutes choses étant égales par ailleurs) au moment où il est «prêt». Il apparaît impossible de vérifier si ce facteur s'applique lors des décisions concernant les libérations; il est également difficile de dire si cet effet vaut pour tous les contrevenants et s'il est observable (p. 35).
- ° «Il est impossible de déterminer de façon précise dans quelle mesure la promesse d'une libération peut encourager les détenus à participer aux programmes des pénitenciers. En outre, [...] il n'est pas encore prouvé que la participation aux programmes réduit les risques» (p. 38).

- ° La «violence» attribuée aux détenus libérés dans la collectivité «[semble], à cause de l'éclairage sous lequel paraissent les cas d'échecs, plus forte, pour l'ensemble du groupe, que ce n'est le cas en réalité» (p. 124).
- ° «La majorité des délinquants ne semble pas avoir participé à une nouvelle activité criminelle durant la période où ils sont en liberté conditionnelle ou partielle dans la collectivité avant l'expiration de leurs peines» (p. 124).
- ° Il serait souhaitable qu'on puisse mieux discerner ceux qui vont commettre, une fois mis en liberté sous condition, une violation, en particulier des crimes avec violence, de ceux qui ne le feront pas, afin de garder les premiers en détention (p. 124).
- ° Les actes antérieurs de violence figurent dans les casiers judiciaires des délinquants qui sont cause d'«incidents spectaculaires» pendant qu'ils sont en liberté surveillée, mais ce ne sont pas tous les délinquants qui ont dans leur dossier la mention d'actes de violence qui commettent une infraction *quelconque* après leur mise en liberté, ni toutes les personnes qui commettent des actes de violence qui ont un passé violent (p. 133 et 134).
- ° La présence plus fréquente de violence dans le passé d'un délinquant laisse entrevoir une plus grande probabilité de violence dans l'avenir, bien que la certitude de la violence future ne soit jamais totale (p. 134).
- ° On n'a pas encore mis au point un système précis de prédiction de la violence — même pas un système dont les résultats seraient plus souvent justes qu'erronés (p. 134).
- ° La récidive avec violence chez les délinquants sous juridiction fédérale n'est pas assez fréquente pour permettre de repérer avec précision tous ou même la plupart des futurs récidivistes violents (p. 134).
- ° Les systèmes de prédiction disponibles repèrent avec précision *certain*s des actes de violence futurs mais se trompent lorsqu'ils qualifient de futurs récidivistes violents

un grand nombre de délinquants qui ne commettront jamais plus d'actes violents (p. 134).

2. De la difficulté à prédire les actes de récidive avec violence

Le Comité a appris que, pour l'instant, la prévision des risques est une science imparfaite, bien que la méthode de prévision par la statistique soit apparemment supérieure à la méthode clinique. Même si les techniques statistiques permettent de distinguer avec assez d'efficacité les détenus à risques «élevés» de ceux à «faibles» risques et de repérer bon nombre de délinquants qui ne seront presque certainement jamais plus arrêtés pour des infractions avec violence après leur mise en liberté, ces techniques ne permettent pas de prédire avec précision quels sont ceux parmi ces détenus qui s'adonneront à des activités criminelles avec *violence*.

Les indices de prévision statistique ne permettent pas, dans la plupart des cas, de trouver les délinquants qui récidiveront avec violence (erreurs négatives), et se trompent le plus souvent à propos de ceux qui ne le feront pas (erreurs positives). Ce phénomène conjugué au fait que sur un très grand nombre de délinquants, seuls quelques-uns récidiveront avec violence, porte inévitablement à faire des prévisions excessives. (Il est toujours difficile de prévoir avec exactitude des événements qui se produisent rarement).

Même si les indices de prévision statistique étaient exacts dans 95 p. 100 des cas, nous nous tromperons quand même à propos de bon nombre de gens qui risqueraient fort peu de commettre un acte de violence grave. Par exemple, si une personne sur 1 000 commettait un meurtre, et si le «test» était appliqué à 100 000 personnes, sur les 100 qui commettraient un meurtre, 95 seraient repérées correctement (5 ne seraient pas repérées); mais, des 99 900 qui ne commettraient pas de meurtre, 4 995 seraient repérées comme des assassins éventuels. Puisque ces indices de prévision statistique ne sont à l'heure actuelle efficaces que dans 50 p. 100 des cas, la moitié environ des 100 assassins éventuels seraient correctement repérés (l'autre moitié ne l'étant pas), et 49 950 individus sur les 99 900 autres qui ne commettraient pas de meurtre seraient incorrectement repérés.

Qui plus est, en matière de récidive *en général*, nombre de délinquants qui sont libérés après avoir purgé des peines pour crimes contre les biens affichent pendant leur libération conditionnelle un taux de succès inférieur à celui des délinquants qui ont commis des crimes contre la personne. Cette conclusion ressort du tableau, figurant à la page suivante, qui

a été préparé par Dr Nuffield et publié dans son étude de 1982 sur la prise de décisions en matière de libération conditionnelle au Canada⁴.

Tableau 11.1
Taux de succès (pas de nouvelle arrestation pour un acte criminel dans
un délai de 3 ans) selon les infractions commises avant la libération
(i.e. causes de l'incarcération)
Échantillon d'interprétation : 1 238 cas

Infraction	Nombre de cas	Taux de succès
Délit sexuel sans violence	33	78,7
Infractions liées aux stupéfiants	81	74,1
Homicide	33	72,8
Autres crimes contre la personne	30	70,0
Vol qualifié	170	67,0
Autres crimes contre les biens	17	58,9
Délit sexuel avec violence	35	57,1
Vol à main armée	64	56,3
Voies de fait	47	55,3
Fraude	116	55,1
Vol	65	50,7
Recel	60	50,0
Introduction avec effraction	395	45,5
Port d'armes prohibées	7	42,8
Évasion	36	33,3
Autres infractions	47	70,3
Total	1 238	56,1

Source: J. Nuffield, *La libération conditionnelle au Canada : Recherches en vue d'une normalisation des décisions*,
Tableau 8, p. 48.

Une étude statistique plus récente effectuée par la Commission nationale des libérations conditionnelles semble confirmer cela à l'égard de l'homicide — la forme la plus grave de récidive *violente*. Selon les données statistiques compilées au 20 janvier 1987, sur les 52 484 libérations conditionnelles totales et mises en liberté sous surveillance obligatoire octroyées entre 1975 et 1986, seulement 130 ont été suivies d'une réincarcération du détenu pour meurtre ou homicide involontaire coupable⁵. Certains délinquants ont été libérés plus d'une fois. L'étude porte sur les «mises en liberté» et non sur les délinquants. Il y a également lieu de souligner que ces 130 homicides représentent moins de 2 p. 100 des 7 838 homicides commis au cours de la période visée par l'étude. Si l'on avait voulu totalement empêcher les délinquants de perpétrer ces homicides avant l'expiration de leur peine, il aurait fallu retenir inutilement en prison des dizaines de milliers de délinquants jusqu'à l'expiration de leur peine. Même en supposant que nous soyons disposés à prendre une telle mesure et que nous en ayons les moyens, nous n'aurions peut-être que retarder ces homicides.

On a attiré l'attention du Comité sur le fait que seulement 20 des 130 homicides (15,4 p. 100) ont été commis par des délinquants qui purgeaient alors leur peine au sein de la collectivité (en liberté conditionnelle totale ou sous surveillance obligatoire) pour des infractions avec violence (bien qu'un quart de ces 20 homicides ait été commis par des meurtriers en liberté conditionnelle)⁶. Près de 65 p. 100 (25) des 42 homicides commis par des délinquants en liberté conditionnelle totale sont le fait de détenus qui purgeaient une peine pour vol qualifié (il s'agissait dans la plupart des cas de vol à main armée ou de vol accompagné de violence)⁷. Il faut se rappeler, bien sûr, que le nombre des délinquants qui purgent dans la collectivité une peine pour vol qualifié et qui ont commis 59 des 130 homicides⁸ ne représente qu'une infime partie (un demi de 1 p. 100) des plus de 11 000 délinquants pour vol qualifié qui ont été libérés au cours de la période visée par l'étude. Fait surprenant, 30 p. 100 (39) des 130 homicides ont été commis par des détenus en liberté qui purgeaient des peines reliées à des crimes contre les biens, la plupart d'entre eux sous surveillance obligatoire⁹.

Il n'existe malheureusement, pas de données canadiennes permettant de comparer d'autres formes d'actes violents perpétrés au cours de la mise en liberté sous condition aux catégories d'infractions pour lesquelles ces détenus purgeaient une peine. On a déclaré au Comité que «les études» semblent suggérer qu'il n'existe aucune corrélation utile entre les infractions ayant donné lieu à une peine, ou les antécédents criminels, d'une part, et la propension à la violence au cours de la mise en liberté sous condition

d'autre part. (En fait, l'étude du Dr Nuffield montre expressément que les condamnations antérieures pour crime avec violence *ne* sont *pas* de bons indices de récidives violentes, même s'il peut y avoir certains liens (p. 62); l'âge au moment de la dernière infraction ou l'existence de condamnations antérieures pour introduction avec effraction lui ont semblé être les meilleurs indices de récidive violente (bien qu'ils soient très faibles) — plus le détenu est jeune, plus il est susceptible de commettre un acte violent après sa libération (p. 57 et 62).

Le Comité n'a aucune raison de mettre ces conclusions en doute, mais il estime que l'intérêt public serait mieux servi par la production de données canadiennes (semblables à celles qui ont été produites pour «l'étude sur les homicides» susmentionnée). Le Comité a déjà fait savoir que les réformes devraient être fondées sur la réalité du crime, et non sur la seule perception du public si celle-ci n'est pas fondée dans les faits. Le public ne peut être informé adéquatement sans l'accès aux «faits» et sans une stratégie de sensibilisation.

De nombreuses difficultés entachent la prévision du risque. La recherche statistique sur les délinquants canadiens remis en liberté nous fournit, cependant, à l'heure actuelle des renseignements précieux sur les catégories de délinquants les plus susceptibles de mener à bien leur période de liberté. Grâce à ces données, les organismes de correction et les autorités responsables des libérations conditionnelles peuvent réduire le risque que comporte la mise en liberté de ces détenus, en élaborant et en mettant en application des projets de sortie appropriés (notamment des programmes carcéraux et dans la collectivité, de même que des mises en liberté progressives).

Les autorités correctionnelles et de libération conditionnelle sont aux prises avec un dilemme lorsqu'elles doivent décider de la mise en liberté d'un détenu avant l'expiration de sa peine : quels risques y a-t-il à garder un détenu incarcéré jusqu'à la fin de sa peine (surtout dans les cas où le détenu ne semble présenter aucun ou très peu de danger pour le public, ou lorsque la libération à la fin de la peine privera le détenu de l'aide et de la surveillance qu'il aurait reçues s'il avait été libéré sous condition)? Et quels risques peut entraîner la mise en liberté de détenus susceptibles de présenter un danger pour le public?

Le Comité reconnaît que les commissions de libération conditionnelle sont presque totalement démunies pour éliminer le crime. Le comité croit

toutefois qu'elles peuvent et qu'elles doivent s'efforcer d'apporter leur *contribution* à la protection du public durant la période au cours de laquelle les détenus demeurent sous leur surveillance. Elles peuvent remplir cette tâche en portant toute leur attention sur l'évaluation des risques lorsqu'elles rendent des décisions de mise en liberté sous condition. **Même si l'évaluation des risques est souvent entachée d'incertitude, le public est en droit de s'attendre que les membres des commissions de libération conditionnelle mettent tout en oeuvre pour fonder leur jugement sur les meilleurs renseignements existants, avec l'aide des meilleurs outils et des meilleures évaluations que le personnel des institutions correctionnelles est en mesure de faire.**

La politique d'évaluation des risques récemment adoptée par la CNLC résulte directement de la recherche effectuée plus tôt au cours de la présente décennie par Dr Nuffield. Le Comité a appris que les membres de la Commission ont reçu une formation à l'égard de cette politique d'évaluation des risques, qu'ils la mettent en pratique et que l'application de cet outil d'évaluation des risques fait l'objet d'une évaluation permanente. Il y a lieu de féliciter la Commission d'avoir adopté cette politique et d'avoir inclus un mécanisme d'évaluation dans son application.

Il semble toutefois que l'outil d'évaluation des risques dont dispose à l'heure actuelle la CNLC ne s'applique qu'à l'évaluation du risque de récidive *en général*. Le public s'inquiète vivement du traitement auquel les délinquants violents et à risques élevés sont soumis par notre système correctionnel. Étant donné que l'échec de l'évaluation des risques, dans des cas difficiles peut avoir de graves conséquences, **le Comité croit que la Commission doit élaborer et appliquer un instrument d'évaluation des risques visant les délinquants violents et à risques élevés qui se présentent devant elle.**

Si cela n'était pas possible, et c'est l'avis exprimé par bon nombre de témoins devant le Comité, les projets et les conditions de sortie devraient recenser clairement les comportements à risques élevés chez les délinquants visés, de façon à permettre une intervention appropriée, lorsque ces comportements se manifestent. Aux dires de certains témoins entendus par le Comité, cela serait beaucoup plus efficace que la prévision statistique ou clinique. Les enquêtes qui ont porté sur les meurtres commis par Alan Sweeney et Alan Foster révèlent toutes deux l'existence de comportements semblables qui, s'ils avaient clairement été portés à l'attention des principales

personnes ayant des liens avec ces individus, auraient permis une intervention efficace, ce qui aurait peut-être empêché ces meurtres.

Recommandation n° 43

Le Comité recommande à la Commission nationale des libérations conditionnelles d'élaborer un outil d'évaluation des risques destiné à s'appliquer aux cas des délinquants qui purgent une peine pour crimes violents, ou qui ont des antécédents criminels de violence, et qu'elle procède à des consultations sur le sujet.

Recommandation n° 44

En second lieu ou en outre, le Comité propose que les aspects suivants des recommandations 10 et 12 du jury du coroner dans le cadre de l'enquête sur le décès de Celia Ruygrok soient incorporés aux politiques de la Commission nationale des libérations conditionnelles et soient mise en oeuvre :

10. Lorsqu'une libération conditionnelle est accordée, que le plan de réadaptation du détenu soit transposé en un projet de sortie établissant clairement la conduite à tenir vis-à-vis le détenu lorsqu'il sera dans la collectivité. Le document en question sera communiqué à toutes les personnes qui auront affaire au délinquant lorsqu'il sera en liberté dans la collectivité, notamment les surveillants de libération conditionnelle, la police, le personnel des CRC et les personnes ressources de la collectivité.

- a) Avant de formuler le plan, on consultera les personnes de la collectivité appelées à soutenir les libérés conditionnels, par exemple leur amie ou leur femme. On aura soin de transmettre à celles-ci toute l'information pertinente sur l'infraction et sur le détenu afin qu'elles soient pleinement conscientes de leur rôle dans le projet de sortie.
- b) Le projet de sortie doit comporter toute l'information d'ordre psychiatrique et psychologique concernant le libéré conditionnel et indiquer clairement aux surveillants de libération conditionnelle et au personnel des CRC la manière de le traiter. Tout signe

annonciateur de comportement dangereux doit être clairement indiqué, de même que les mesures à prendre le cas échéant.

- c) Lorsque l'infraction originale est reliée à la consommation de drogues ou d'alcool, il faudra inclure dans le projet de sortie une condition spéciale indiquant que le sujet doit se soumettre à des analyses de dépistage d'alcool ou de drogues effectuées au hasard.
- d) Si des problèmes psychiatriques ont été détectés au moment de l'infraction, le projet de sortie doit comporter une condition spéciale indiquant que le sujet doit recevoir du counselling professionnel et faire l'objet d'un traitement et d'une surveillance psychiatriques pendant la période de libération conditionnelle. S'ajouteront à cette condition des tests psychologiques périodiques.

[. . .]

12. La surveillance des libérés conditionnels doit s'effectuer conformément au projet de sortie et les divers organismes qui oeuvrent dans le même sens doivent échanger tous les renseignements pertinents.

- a) Le surveillant des libérés conditionnels doit être libre d'examiner les problèmes auxquels ceux-ci font face et d'intervenir d'urgence au moindre signe de danger ou de détérioration. Il doit s'efforcer de trouver la cause du problème au lieu de simplement maintenir l'ordre.

[. . .]

Notes

1. Commission nationale des libérations conditionnelles, *Cahier d'information à l'intention des membres du Comité permanent de la justice et du solliciteur général*, vol. II, Annexes, novembre 1987, annexe B, «Profil actuel des commissaires», tableaux 6 et 7.
2. Décrit au chapitre X du présent rapport.
3. Étude du Solliciteur général sur la mise en liberté sous condition : Rapport du groupe de travail, Ottawa, mars 1981 (ci-après appelée *Étude sur la mise en liberté sous condition*), et *La surveillance obligatoire : Un document de travail*, Solliciteur général du Canada, Ottawa, mars 1981.
4. J. Nuffield, *La libération conditionnelle au Canada : Recherches en vue d'une normalisation des décisions*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1982, p. 48.
5. CNLC, *op. cit.*, Annexe E, p. 4, tableau 1.
6. CNLC, *Ibid.*, p. 9, tableau 4.
7. CNLC, *Ibid.*, p. 5, tableau 2.
8. CNLC, *Ibid.*, p. 7 et 9, tableaux 3 et 4.
9. CNLC, *Ibid.*, p. 9, tableau 4.



CHAPITRE XII

L'AVENIR DE LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

A. Introduction

La plupart des systèmes de justice pénale et de services correctionnels du monde occidental ont une forme de régime de mise en liberté sous condition anticipée qui permet aux détenus d'être libérés dans la collectivité avant l'expiration de leur peine. Au cours des dernières années, avec la perte de confiance du public dans le système de justice pénale, les programmes et les mécanismes de mise en liberté anticipée ont fait l'objet de controverses. Le Canada n'est pas une exception à la règle — son système de mise en liberté a fait l'objet de modifications de plus en plus restrictives depuis 1970.

Le présent chapitre porte sur la question suivante : y a-t-il lieu de maintenir la mise en liberté sous condition sous l'une ou sous toutes ses formes? Le cas échéant, y a-t-il lieu d'y apporter des améliorations?

B. Le maintien de la mise en liberté sous condition

La première question à examiner, avant celle des diverses réformes applicables à la mise en liberté anticipée, est celle de savoir si la mise en liberté sous condition des détenus pourtant condamnés à la prison devrait être maintenue. Cette question vient tout récemment de se poser à la suite de toute une série d'incidents sensationnels qui ont entraîné des préjudices corporels graves et des morts brutales et, partant, miné la confiance du public dans le mode de réinsertion dans la collectivité des délinquants condamnés à l'emprisonnement. Divers groupes de travail et commissions canadiens et américains ont également proposé l'abolition du système de mise en liberté sous condition.

Pour certains opposants, qui cherchent à restreindre, voire à supprimer la mise en liberté sous condition, les personnes qui commettent des actes criminels devraient être punies. Quiconque est condamné à l'emprisonnement devrait purger sa peine. Ces personnes soutiennent que le public retrouvera confiance dans le système de justice pénale lorsque les délinquants purgeront intégralement leur peine.

Expliquant pourquoi elle propose l'abolition de la libération conditionnelle telle que nous la connaissons, la Commission canadienne sur la détermination de la peine ne s'est pas opposée à la mise en liberté sous condition sous toutes ses formes, mais a défendu une variante de l'argument susmentionné. Selon cette commission, la libération conditionnelle, ou la mise en liberté discrétionnaire, ajoute de l'incertitude au processus de détermination de la peine. En effet, le juge qui impose une peine n'a aucune façon de savoir combien de temps le délinquant passera effectivement en prison. De plus, le système de libération conditionnelle crée des disparités dans la détermination de la peine, puisqu'il égalise en quelque sorte la période effectivement purgée en prison. Pour l'essentiel donc, ces arguments font valoir que la confiance du public dans le système de justice pénale est minée par l'incertitude entourant la durée des peines d'emprisonnement imposées par les juges. Cette position est également celle du président de la Commission de réforme du droit du Canada dans son mémoire au Comité.

D'autres témoins sont favorables au maintien du système de libération conditionnelle. Ole Ingstrup, qui était alors président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, a déclaré devant le Comité :

Par conséquent, je suis d'avis que la libération conditionnelle, sous une forme ou une autre, est un élément important de tout système de justice pénale. . . *Je pense que la société est mieux protégée si la réinsertion inévitable du détenu dans la société se fait de façon réfléchie, contrôlée, encadrée, permettant un retour en arrière, c'est-à-dire la remise en établissement, au cas où il y aurait des signes de détérioration du comportement.*

Voilà pourquoi la libération conditionnelle est stratégiquement importante et constitue un élément irremplaçable des mesures adoptées pour essayer de réduire le nombre de crimes dans notre société (30 : 23). (Les italiques sont de nous.)

Le capitaine David Moulton, de l'Armée du Salut du Canada, a fait les commentaires suivants devant le Comité :

Nous pensons tout d'abord que ce genre de programmes [de mise en liberté sous condition] donne un espoir aux détenus, pendant leur détention, leur fournit un aspect positif qui fait échec à l'aspect purement négatif des sanctions en établissement, avec les conséquences que cela peut avoir sur le comportement. C'est donc un objectif positif qui est ainsi offert au personnel et aux pensionnaires de l'établissement.

Deuxièmement, *le programme de mise en liberté sous condition, en plus de l'espoir qu'il offre, est une aide précieuse pour les individus au moment de leur libération.* Lorsque celle-ci intervient après plusieurs mois — ou même parfois, dans le cas des prisons fédérales, sept, huit ou dix ans — le processus d'adaptation est

extrêmement douloureux, et nous en voyons quotidiennement les effets lorsque les détenus recouvrent la liberté (57 : 31). (Les italiques sont de nous.)

M. Gaston Saint-Jean, président de l'Association canadienne de justice pénale, a également adopté une position semblable lorsqu'il a déclaré ce qui suit devant le Comité :

Nous devons absolument conserver le système de libération conditionnelle, car il permet de déceler ou de favoriser les possibilités de réadaptation. *Lorsqu'on est fermement convaincu qu'un individu peut améliorer son comportement et être ainsi en voie de réadaptation, on ne saurait justifier la prolongation indue de son incarcération* (32 : 39) (Les italiques sont de nous.)

Enfin, le groupe des *Infinity Lifers* de l'établissement de Collins Bay a déclaré ce qui suite devant le Comité :

Nous croyons que le système de mise en liberté sous condition devrait être conservé, mais qu'il devrait être contrôlé et déterminé par la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ce système aide beaucoup les condamnés à perpétuité à se réinsérer dans la société, et, à notre avis, il devrait être élargi et encouragé. *Il devrait être établi comme une structure de réinsertion dans la société et utilisé comme un mécanisme par lequel les condamnés à perpétuité peuvent établir une sorte de réseau qui leur permet de demeurer au sein de la société et de vivre dans le respect de la loi* (Mémoire, p. 6). (Les italiques sont de nous.)

Ceux qui se sont prononcés contre le maintien du système de mise en liberté sous condition n'ont pas réussi à convaincre le Comité que le temps était venu de l'abolir. Comme il l'a indiqué plus tôt dans le présent rapport, le Comité croit que le premier but du système de justice pénale est d'assurer la protection de la société. Ce but peut être atteint en partie à l'aide du processus de détermination de la peine et par l'adoption de mesures propres à encourager ceux qui ont commis des actes criminels à ne pas récidiver. Dans certaines circonstances, ce but peut être atteint par l'emploi de sanctions sociales et intermédiaires appropriées. Dans d'autres circonstances, il peut être atteint, à tout le moins à court terme, par l'incarcération.

Dans tous les cas où l'on cherche à assurer la protection de la société au moyen de l'incarcération, pratiquement tous les détenus seront, à un moment de leur existence, réinsérés dans la société. Comme il l'a indiqué dans les principes énoncés dans l'introduction du présent rapport, le Comité croit qu'une meilleure protection du public est possible si l'on prépare les détenus à leur réinsertion dans la société alors même qu'ils sont incarcérés et si on leur donne la surveillance et l'aide nécessaire une fois libérés.

Même s'il croit que la mise en liberté sous condition sous toutes ses formes devrait être maintenue, le Comité estime que le système ne fonctionne pas aussi bien qu'il le devrait. Ce système souffre actuellement de faiblesses internes et le public a perdu confiance dans son efficacité. Cette confiance a été sérieusement ébranlée par un certain nombre de tristes incidents ayant causé des blessures graves et des morts tragiques et qui étaient attribuables à des délinquants condamnés pour crimes sexuels violents qui bénéficiaient d'une forme quelconque de mise en liberté anticipée.

Le Comité estime que les propositions que le solliciteur général du Canada lui a présentées le 15 juin 1988 devraient régler certains des problèmes que pose le système actuel de mise en liberté sous condition, mais qu'il y a lieu de les améliorer. Il note particulièrement qu'elles n'établissaient à l'origine aucune distinction entre les délinquants violents et non violents. De plus, d'autres améliorations, qui n'exigent pas nécessairement une modification du régime de libération conditionnelle par voie législative, seraient nécessaires.

Recommandation n^o 45

Le Comité propose que la mise en liberté sous condition sous ses diverses formes soit maintenue et améliorée par l'adoption des recommandations qui suivent.

C. Libération conditionnelle totale

1. Critères décisionnels

La plupart des détenus deviennent admissibles à la libération conditionnelle après avoir purgé environ le tiers de leur peine. C'est à la Commission nationale des libérations conditionnelles qu'il revient de décider si un détenu doit être libéré et d'établir les circonstances de cette mise en liberté. La Commission fonde ses décisions en matière de libération conditionnelle sur le dossier du détenu dans l'établissement, sur son programme de libération et sur les risques que le détenu représente pour la société, éléments qui ont maintenant été repris de façon structurée dans les critères décisionnels que la Commission vient d'adopter. Le Comité appuie cette façon d'aborder le processus décisionnel en matière de mise en liberté discrétionnaire. Il importe que ces décisions soient fondées sur des renseignements complets, et surtout sur une évaluation des risques. La formulation législative de cette pratique devrait lui donner plus de force.

2. Admissibilité

À l'heure actuelle, le manque de confiance du public dans le système de justice criminelle est notamment attribuable à la période après laquelle le détenu devient admissible à un retour dans la société par mise en liberté sous condition, c'est-à-dire le tiers de sa peine d'emprisonnement. **Il est largement admis, et le Comité partage cette opinion, que la période passée obligatoirement en prison devrait, dans de nombreux cas, se rapprocher davantage de la durée de la peine qu'elle ne le fait aujourd'hui.**

Dans son témoignage devant le Comité, le 15 juin 1988, le solliciteur général du Canada a proposé que, de façon générale, le détenu purge la moitié de sa peine, au lieu du tiers, avant de devenir admissible à la mise en liberté sous condition. En fixant ainsi à une date ultérieure l'admissibilité à la libération conditionnelle, le temps passé dans un environnement carcéral correspondrait davantage à la durée de la peine imposée par le juge. Ce changement aurait le mérite de clarifier la signification de la peine aux yeux du public, des délinquants et du système judiciaire. Le 3 août 1988, le ministre a indiqué qu'il cherchait à limiter l'application de cette proposition aux délinquants violents.

Le Comité félicite le solliciteur général d'avoir apporté ce changement à sa proposition originale. Il se demande cependant quelle sera la définition des délinquants violents. Il craint surtout qu'à défaut d'une définition claire du délinquant violent, ce changement ne retarde considérablement l'admissibilité d'un grand nombre de détenus à la libération conditionnelle et non seulement celle des délinquants qui représentent un risque réel pour la société. Dans les données statistiques que la CNLC a fournies au Comité, on définit le délinquant dangereux comme étant celui qui purge une peine pour meurtre, homicide involontaire coupable, tentative de meurtre, agression sexuelle, coups et blessures et voies de fait. Est exclu le délinquant condamné pour vol qualifié (il peut s'agir d'un vol à main armée ou avec violence, ou encore d'un vol sans arme). La *première catégorie* d'infractions établie dans *Les politiques des décisions prélibératoires* de la CNLC (voir le chapitre X) énumère un nombre beaucoup plus grand d'«infractions violentes». L'Annexe au projet de loi C-67 (voir le chapitre VIII) en fournit, semble-t-il, une liste plus complète.

Le Comité estime qu'il ne faudrait retarder l'admissibilité à la libération conditionnelle que de ceux qui ont causé le plus grand tort à la société, à savoir les détenus condamnés pour crimes violents. Bien qu'il soit

difficile de définir ce genre de crimes, le Comité croit que le report de la date d'admissibilité proposé par le solliciteur général ne devrait viser que les personnes condamnées pour l'une des infractions criminelles énumérées à l'Annexe du projet de loi C-67. Pour tous les autres détenus, la date d'admissibilité généralement en vigueur, soit celle à laquelle ils ont fini de purger le tiers de leur peine, ne devrait pas changer.

3. Partie de la peine réellement purgée

À l'heure actuelle, il y a peu d'écart entre la proposition de ne rendre les détenus admissibles que lorsqu'ils ont purgé 50 p. 100 de leur peine et la date à laquelle la plupart d'entre eux bénéficient effectivement d'une libération conditionnelle. En effet, d'après les chiffres qu'a fournis au Comité la Commission nationale des libérations conditionnelles, très peu de détenus sont libérés sous condition après avoir purgé un tiers de leur peine. En 1986-1987, 56,7 p. 100 de toutes les mises en liberté s'effectuaient sous le régime de la surveillance obligatoire, c'est-à-dire lorsque les délinquants avaient purgé plus de 66 p. 100 de leur peine. Au cours de la même période, 32,1 p. 100 des libérés conditionnels ont purgé de 40 à 43 p. 100 de leur peine avant d'être remis en liberté sous condition. La majorité (55,2 p. 100) des détenus libérés sous condition ont purgé de 46 à 49 p. 100 de leur peine avant de bénéficier d'une libération conditionnelle².

À l'heure actuelle, les «délinquants violents» qui réussissent à obtenir une libération conditionnelle purgent en moyenne 46 p. 100 de leur peine³. C'est dire qu'ils purgent 13 p. 100 de leur peine après être devenus admissibles à la libération conditionnelle. De deux choses l'une : ou bien la proposition n'aura que peu d'impact (ce genre de délinquant purgera simplement 4 p. 100 de plus de sa peine en prison), ou bien l'approche décisionnelle de la Commission nationale des libérations conditionnelles restant la même, ces délinquants pourraient n'être libérés, en moyenne, qu'après avoir purgé environ 63 p. 100 de leur peine. Dans ce dernier cas, un plus grand nombre de détenus seraient incarcérés pendant une plus longue période, d'où une augmentation significative de la population carcérale.

Le même problème pourrait se présenter si les juges ne modifient pas leur façon de déterminer la peine dans le cas de délinquants violents. La Commission canadienne sur la détermination de la peine, entre autres, soutient que les juges ont tendance à imposer de plus longues peines d'emprisonnement, car ils tiennent compte de la date à laquelle le détenu

deviendra admissible à la libération conditionnelle. Ainsi, le juge qui souhaiterait voir un détenu passer deux ans sous les verrous le condamnerait à six ans d'incarcération. Si ce raisonnement est juste, on pourrait s'attendre que le juge diminuera la peine dans le cas des délinquants violents pour tenir compte du report de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle. Faute d'un tel ajustement, les pénitenciers seront vite surpeuplés.

Le Comité s'inquiète en outre du fait, qu'en moyenne, les délinquants condamnés pour des infractions de nature «non violente» ne semblent pas actuellement obtenir de libération conditionnelle avant d'avoir purgé plus de 50 p. 100 de leur peine⁴. Quoique le solliciteur général ait manifesté l'intention d'établir une distinction entre délinquants violents et non violents, il n'a pas indiqué quelles mesures il entendait prendre pour accélérer la mise en liberté des délinquants non violents.

Malgré ces réticences, le Comité est raisonnablement confiant qu'avec l'information et les directives appropriées, l'approche décisionnelle de la Commission nationale des libérations conditionnelles ainsi que les pratiques judiciaires en matière de détermination de la peine s'adapteront à un report de l'admissibilité des délinquants violents à la libération conditionnelle.

4. La libération conditionnelle : un privilège

Enfin, le Comité estime que la libération conditionnelle est un privilège qui doit être mérité. Il est d'accord en cela avec l'ancien procureur général de la Colombie-Britannique, Brian Smith, qui a déclaré :

Si un individu obtient une libération conditionnelle, ce n'est pas parce qu'il est bien gentil en prison et bien poli avec les gardiens. Ce n'est pas du tout cela. Il gagne le droit à la libération conditionnelle parce qu'il montre de façon tangible qu'il est prêt à changer de comportement dans la société.

Cela est possible lorsqu'on manifeste son désir d'apprendre un travail ou un métier. On suit des cours pendant qu'on est en prison. On montre ainsi qu'une fois sorti de prison, on n'a pas l'intention de recommencer à vendre de la drogue ou à reprendre le même genre d'activités qu'auparavant, mais qu'on veut au contraire travailler. Il ne s'agit donc pas simplement de formuler des intentions, mais de monter concrètement qu'on veut les réaliser. (Les italiques sont de nous)
(57 : 38)

Le report de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle donnera au détenu condamné pour un crime violent toute la latitude voulue pour démontrer qu'il a vraiment mérité ce privilège.

Recommandation n^o 46

Le Comité recommande d'incorporer à la loi les critères de décision relatifs à la libération conditionnelle.

Recommandation n^o 47

Le Comité recommande, dans le cas des détenus condamnés pour les infractions violentes énumérées à l'Annexe du projet de loi C-67, de fixer la date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale à l'expiration de la moitié, au lieu du tiers, de la peine d'emprisonnement.

Recommandation n^o 48

Le Comité recommande également la diffusion d'informations et de lignes directrices appropriées, afin que l'approche décisionnelle de la Commission nationale des libérations conditionnelles de même que les pratiques judiciaires en matière de détermination de la peine tiennent compte du report de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle.

D. Libération conditionnelle de jour

À l'heure actuelle, la majorité des détenus sont admissibles à la libération conditionnelle de jour après avoir purgé un sixième de leur peine. Avant 1986, rares étaient les détenus à bénéficier de cette forme de mise en liberté dès ce moment. Toutefois, depuis l'adoption des projets de loi C-67 et C-68, le dossier de tous les détenus ayant purgé un sixième de leur peine ou moins doit obligatoirement être examiné par la Commission nationale des libérations conditionnelles. Le Comité n'a pu déterminer si cette mesure a eu un effet sur la libération conditionnelle anticipée des délinquants non violents. Il ne fait pas de doute, cependant, que cette exigence a accru la charge de travail du personnel et de la CNLC.

Le programme de libération conditionnelle de jour poserait un certain nombre de problèmes. D'abord, son but n'est pas défini dans la loi. Ensuite, le détenu qui est condamné pour une peine inférieure à trois ans et demi n'aurait pas, après en avoir purgé seulement un sixième, eu le temps de s'insérer dans les programmes institutionnels ou de planifier convenablement

sa mise en liberté. Ce n'est souvent qu'au bout de six mois après le début de la peine que s'achève l'étape de l'évaluation par l'établissement et que débudent les différents programmes. Il arrive que l'évaluation soit retardée en raison de la difficulté d'obtenir l'information pertinente des tribunaux.

Dans son témoignage devant le Comité le 15 juin 1988, le solliciteur général du Canada a proposé que la date d'admissibilité à la libération de jour précède de six mois l'admissibilité à la libération conditionnelle totale. Le Comité approuve cette proposition, mais il estime qu'il faudrait souligner que, dans le cas de certains détenus condamnés pour l'une des infractions violentes énumérées à l'annexe du projet de loi C-67, l'admissibilité à la libération conditionnelle de jour devrait survenir au moment fixé ou après, mais que la libération conditionnelle sous surveillance pourrait durer plus de six mois.

La libération conditionnelle de jour devrait avoir pour objet d'aider le détenu à commencer à préparer sa réintégration dans la société. Toujours en vue de la libération conditionnelle totale, la libération de jour devrait pouvoir servir à des fins de dédommagement ou de recherche d'emploi, ou encore à des fins professionnelles ou éducatives. Pour le détenu, ce devrait être l'occasion de démontrer qu'il mérite d'obtenir le privilège de la libération conditionnelle totale et que sa volonté de «faire le bien» est réelle. De l'avis du Comité, la plupart des détenus devraient être en mesure de démontrer, au bout de six mois, qu'ils sont de bons candidats à une réintégration plus complète dans la société. Cependant, dans certains cas, il peut être souhaitable de prolonger la période de surveillance relativement étroite au-delà de la période qu'offre la libération conditionnelle de jour.

Le report proposé de l'admissibilité à la libération de jour permettrait aux détenus de profiter davantage des programmes intensifs de l'établissement. De même, on pourrait consacrer davantage d'attention à la préparation des dossiers, de sorte que l'évaluation du risque et l'élaboration d'un programme de libération réalisable se fassent à partir de données mieux étayées.

La réduction de la période de libération conditionnelle de jour et le fait de retarder l'admissibilité à ce programme diminueraient l'écart entre la période réellement passée en prison et la longueur totale de la peine. Cela contribuerait à restaurer la confiance du public dans le système de justice pénal.

Le Comité est favorable à ce que l'on continue d'étudier systématiquement les cas de libération de jour avant la date d'admissibilité. Ainsi, les délinquants qui semblent être prêts à commencer leur réinsertion sociale, surtout les non violents, profiteraient de la libération conditionnelle de jour.

Recommandation n^o 49

Le Comité recommande de rendre les détenus admissibles à la libération conditionnelle de jour six mois avant leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale, cette période devant servir à des fins professionnelles ou éducatives, au dédommagement ou encore à la recherche d'un emploi, dans le but d'obtenir éventuellement la libération conditionnelle totale.

Recommandation n^o 50

Le Comité recommande de maintenir la disposition relative à l'examen automatique des cas avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle de jour.

E. Absence temporaire

Le Comité s'inquiète de l'utilisation qu'il juge parfois inappropriée du programme d'absence temporaire. Il est arrivé que des détenus représentant un risque élevé soient admis à ce programme et, à des fins de «réadaptation», célèbrent des anniversaires, assistent à des manifestations sportives et fassent des emplettes en groupe. De l'avis du Comité, ce sont des exemples du mauvais usage d'un programme, qui connaît par ailleurs une grande réussite.

L'association *Citizens United for Safety and Justice* a fait à ce sujet les observations suivantes devant le Comité :

Nous serions d'accord pour autoriser la mise en liberté des délinquants pour de courtes périodes, mais seulement pour des motifs humanitaires et pourvu qu'il n'y ait pas de risques indus pour le public. Le genre de situation pour laquelle la mise en liberté peut être envisagée et les conditions qui s'y rattachent devraient être définis dans les politiques et les lignes directrices relatives à l'administration correctionnelle.

Sont considérés comme motifs humanitaires : les visites médicales chez un spécialiste qui seraient autrement impossibles; les visites à un proche parent

gravement malade (père, mère, frère, soeur, grands-parents); les funérailles de l'un d'entre eux. Ces visites doivent avoir lieu sous escorte.

Ce sont les seules raisons pour lesquelles une absence temporaire devrait être accordée. Bien que ce soient aussi les seules raisons visées dans le manuel de la CNLC intitulé «Guide des libérations conditionnelles», il est clair qu'aux yeux de la Commission, le mot «humanitaire» inclut des activités frivoles comme le magasinage, la visite d'expositions artistiques, l'assistance à des conférences ou à des manifestations sportives, et même la sortie pour la célébration de l'anniversaire de naissance du détenu. L'idée qu'un délinquant violent, condamné à cinq ans d'emprisonnement pour un crime sexuel, puisse bénéficier d'une sortie temporaire de 48 heures après avoir purgé seulement six mois de sa peine, témoigne d'une négligence et d'une irresponsabilité telles qu'on ne peut compter sur la compréhension du grand public, et encore moins sur son acceptation de ce genre de sortie. (Mémoire, p. 3).

Lorsqu'il a témoigné devant le Comité le 15 juin 1988, le solliciteur général du Canada a proposé que l'objectif de ce programme soit redéfini de façon à ce qu'il soit relié directement aux programmes auxquels participe le détenu. **Tout en accueillant favorablement les propositions du ministre visant le resserrement de ce programme généralement fructueux pour éviter que les détenus à haut risque en abusent, le Comité continue d'avoir certaines craintes.**

On ne sait pas comment les absences temporaires serviront aux fins des programmes institutionnels, ni qui en sera juge. La proposition du ministre ne précise pas non plus si les absences temporaires seront encore autorisées pour des motifs humanitaires, par exemple des funérailles ou une urgence médicale. Si l'on souhaite maintenir ce genre d'absence temporaire, on doit déterminer clairement qui pourra y avoir accès et à qui reviendra la décision. À l'heure actuelle, la CNLC délègue aux directeurs des établissements son pouvoir d'autoriser des absences temporaires sans escorte pour des délinquants purgeant des peines de moins de cinq ans. Selon le Comité, la Commission devrait conserver ce pouvoir à l'égard de tous les délinquants purgeant des peines pour toute infraction comportant une forme quelconque de voies de fait sexuelles ou de meurtre.

Recommandation n^o 51

Le Comité recommande de continuer à autoriser les absences temporaires à des fins directement reliées aux programmes correctionnels ou pour des motifs humanitaires et médicaux clairement définis.

Recommandation n° 52

Le Comité recommande de ne pas permettre à la CNLC de déléguer aux directeurs d'établissements le pouvoir d'autoriser des absences temporaires sans escorte pour des délinquants purgeant une peine comportant une forme quelconque de voies de fait sexuelles ou de meurtre.

F. Réduction méritée de la peine

Les détenus bénéficient à l'heure actuelle de quinze jours de réduction de peine pour chaque période de 30 jours passés en prison. Environ un tiers de la durée totale de la peine peut ainsi être remis. En théorie, il s'agit de temps mérité. Dans presque tous les cas cependant, l'ensemble de la réduction de peine est automatiquement porté au crédit du détenu dont le compte n'est débité qu'en cas d'infraction aux règlements de l'établissement.

Les partisans du maintien de la réduction méritée de la peine soutiennent que ce système permet de récompenser la bonne conduite et sert d'outil de gestion pour mieux surveiller la population institutionnelle. Les opposants prétendent qu'on ne devrait pas récompenser les détenus lorsqu'ils ne font que ce qu'ils doivent faire, à savoir respecter les règles et règlements de l'établissement.

En réponse à une question portant sur la réduction méritée de la peine, Ole Ingstrup, nouveau commissaire aux services correctionnels, a formulé l'observation suivante :

Dans la perspective du service correctionnel, je doute franchement qu'un système de réduction de peine fasse quelque chose pour améliorer le comportement dans l'établissement. Je sais qu'un bon établissement doit avoir des moyens incitatifs et des éléments de dissuasion, mais je crois que le système de réduction de peine est devenu plus ou moins automatique (64 : 27).

Ce n'est pas la première fois qu'on propose l'abolition de la réduction méritée de la peine. Dans son rapport de 1972, le Groupe d'étude sur la mise en liberté des détenus (Rapport Hugessen) avait constaté la perte de valeur de la remise de peine comme instrument de surveillance des détenus (la libération conditionnelle étant apparue comme un meilleur moyen à cet égard) et en recommandait l'abolition.

Le 15 juin 1988, le solliciteur général du Canada a proposé que le système de réduction méritée de la peine soit aboli et que les détenus soient, aux termes de la loi, libérés sous surveillance lorsqu'il ne leur reste à purger que douze mois ou un tiers de leur peine, selon la période la plus courte. Essentiellement, c'est le retour à une forme de remise de peine abrégée accordée automatiquement en vertu de la loi.

Le Comité appuie cette proposition; il s'inquiète toutefois de l'imprécision de la proposition du ministre quant à la nature des conditions dont serait assortie cette mise en liberté prévue par la loi. Le Comité est d'avis que les conditions auxquelles cette mise en liberté serait soumise devraient être plus larges que ne le sont dans certains cas les présentes conditions obligatoires : par exemple, on pourrait exiger que le délinquant qui n'est pas un libéré conditionnel habite pendant tout ou partie de cette période dans un centre correctionnel communautaire, que le projet de loi C-67 s'applique ou non.

Recommandation n^o 53

Le Comité recommande d'abroger les dispositions législatives visant la réduction méritée de la peine et, en vertu de la loi, de mettre les délinquants en liberté dans des conditions et sous la surveillance appropriées (y compris des conditions de résidence si nécessaire), douze mois avant la date d'expiration du mandat ou, si cette période est plus courte, lorsqu'il ne reste à purger qu'un tiers de la peine.

Recommandation n^o 54

Le Comité recommande de maintenir les dispositions du projet de loi C-67 relatives à la détention et de les appliquer dans les circonstances appropriées.

Notes

1. Commission nationale des libérations conditionnelles, *Cahier d'information à l'intention des membres du comité parlementaire de la Justice et du Solliciteur général*, vol. III, juin 1988, p. 11, Tableau 2.3.
2. CNLC, *ibid.*, p. 42, Tableau 3.11.
3. CNLC, *ibid.*, p. 96, Tableau 6.3.

CHAPITRE XIII

SURVEILLANCE DES LIBÉRÉS CONDITIONNELS

Une part essentielle de la réintégration des délinquants dans la société dépend de la constance et de la qualité de la surveillance à laquelle ils sont soumis. Il importe donc que les agents de liberté conditionnelle aient la compétence et la formation requises, qu'ils possèdent les ressources nécessaires à l'exercice, auprès des détenus, de leur double fonction d'aide et de surveillance, et, enfin, qu'ils aient toute la motivation voulue pour accomplir leur travail le mieux possible.

A. Les employés du Service correctionnel du Canada

1. Généralités

Au cours de réunions à huis clos tenues dans tout le pays, le Comité a rencontré des agents de liberté conditionnelle travaillant pour le compte du Service correctionnel du Canada. Il a pu constater que ces agents, rouage essentiel du système de justice criminelle, sont gravement démoralisés, et cela pour différentes raisons. Le nombre de cas qui leur sont confiés ne cesse d'augmenter; parallèlement, leur responsabilité s'est alourdie au niveau de la documentation et de l'obligation de rendre compte, en raison des fréquents changements survenus ces dernières années, tant dans la législation que dans les orientations. La multiplication de lignes directrices divergentes et d'initiatives nouvelles a créé chez eux un sentiment de confusion. S'y ajoute un climat d'insécurité né du mouvement vers la privatisation et la provincialisation de la surveillance des libérés conditionnels, mouvement qui a entraîné la perte d'années-personnes, sans toujours soulager les agents de leur ultime responsabilité de surveillance.

C'est au Service correctionnel du Canada (ou à la Commission nationale des libérations conditionnelles, le cas échéant) qu'il appartient de corriger cette situation. Il doit voir tout particulièrement à améliorer le moral de ses agents de liberté conditionnelle.

2. Le nombre de cas

Le jury constitué pour l'enquête du coroner de Burnaby, qui devait faire la lumière sur la mort de Joan Pilling, Linda Brewer et Megan McCleary (l'affaire Foster), a fait la recommandation suivante à propos de la charge de travail des agents de liberté conditionnelle :

Il faudrait entreprendre une étude pour déterminer ce qui constitue une charge de travail acceptable pour les agents chargés des cas et les agents de liberté conditionnelle. Il faudrait prendre en considération le fait que les différents cas ne nécessitent pas tous le même temps.

Le volume de travail des agents de libération conditionnelle inquiète particulièrement le Comité. Trois catégories de cas sont confiées à ces agents : ceux qui nécessitent une surveillance directe, ceux qui requièrent une surveillance indirecte (la surveillance directe étant assurée par des organismes privés) et ceux qui constituent la «charge de travail cachée», comme l'a expliqué un agent de liberté conditionnelle qui a témoigné devant le Comité. Celle-ci comprend les délinquants dont la période de liberté sous condition est terminée mais qui continuent de voir leur agent de liberté conditionnelle pour obtenir conseils et aide. Les agents de liberté conditionnelle s'occupent de nombreux cas qui ne figurent pas dans les statistiques officielles; en leur âme et conscience, ils estiment toutefois qu'ils doivent continuer d'aider ces délinquants, même s'ils ne sont plus sous surveillance.

La surveillance des libérés conditionnels est un travail exigeant et joue un rôle déterminant dans la réintégration sociale efficace des délinquants. Tous les délinquants sont différents; chacun doit recevoir le dosage de surveillance et d'aide qui lui convient. Il est par ailleurs impossible de prévoir dans quelle mesure la surveillance du libéré conditionnel s'effectuera sans heurt. En conséquence, les agents de liberté conditionnelle doivent pouvoir intervenir rapidement et adéquatement lorsque de nouveaux événements se produisent dans la vie des délinquants dont ils s'occupent. Il faut pour cela leur confier un nombre de cas raisonnable, de façon qu'ils puissent mettre efficacement à profit leur temps et leurs compétences tout en ayant suffisamment de souplesse pour pouvoir faire face à des événements imprévus.

Il est difficile de quantifier la charge de travail dont devraient s'acquitter les agents de liberté conditionnelle. Le Service correctionnel du Canada a entrepris une étude des normes concernant les ressources humaines

dans un certain nombre de secteurs, y compris celui des agents de gestion des cas. L'étude devrait être terminée le 1^{er} avril 1989 et les normes qui en résulteront devraient être mises en oeuvre dès lors. Le Comité se réjouit de ce que le Service correctionnel du Canada ait entrepris cette étude et il espère qu'elle permettra d'établir des normes satisfaisantes quant à la charge de travail des agents de liberté conditionnelle qui surveillent les délinquants.

3. Possibilités de formation

L'efficacité de la surveillance des libérés conditionnels repose sur la compétence de ceux qui ont pour mission de l'exercer. Il est donc impératif que les agents de liberté conditionnelle soient adéquatement formés et qu'ils puissent bénéficier, au cours de leur carrière, de possibilités de ressourcement et de recyclage. Or, d'après les témoins qui ont comparu devant le Comité, les agents qui se trouvent sur la ligne de feu ne profitent pas toujours de telles possibilités. Non seulement faudrait-il multiplier les occasions de formation et de recyclage, présentement accessibles aux cadres intermédiaires, mais encore faudrait-il faire en sorte qu'un plus grand nombre d'agents de liberté conditionnelle en bénéficient.

B. Les employés des agences privées

Au cours des dernières années, la tendance à la privatisation s'est accentuée dans le secteur de la surveillance des libérés conditionnels ainsi que dans celui de l'exploitation des centres résidentiels communautaires. Il est vrai que l'entreprise privée a toujours été présente à ce niveau de la mise en liberté sous condition, mais le fait que l'on accroisse sa participation en lui attribuant des contingents plus élevés et qu'il y ait une émergence d'organismes axés sur le profit constitue un phénomène nouveau.

Le Comité est demeuré perplexe à l'issue des rencontres qu'il a eues, en public et à huis clos, tant avec les employés de la ligne de front qu'avec les cadres de ces organismes privés. Les membres du Comité s'inquiètent en particulier de la valeur professionnelle du personnel des maisons privées de transition, et de la formation à laquelle ils ont accès. En outre, les employés et les agents de liberté conditionnelle du secteur privé n'ont pas un accès adéquat aux renseignements concernant les clients dont ils ont la responsabilité, par exemple Sweeny, Stanton. Enfin, ils ne peuvent pas avoir directement recours (certains ne le souhaitent pas, semble-t-il) au pouvoir de suspension de la libération conditionnelle, comme c'est le cas des agents du Service correctionnel du Canada.

C. Les maisons de transition

1. Généralités

Le Comité appuie l'initiative des maisons de transition; il y voit un bon outil de réintégration des délinquants, malgré les difficultés rencontrées. En fournissant des programmes efficaces aux délinquants et en leur facilitant l'accès aux divers services d'aide, ces maisons jouent un rôle de soutien et d'assistance en même temps que de refuge.

2. Critères concernant les maisons de transition

Ces dernières années, on a ouvertement critiqué les maisons de transition, notamment les centres résidentiels communautaires exploités par des organismes privés. En 1985, Celia Ruygrok a été assassinée par Allan Sweeney, détenu qui séjournait dans une maison de transition d'Ottawa. En 1988, Melvin Stanton, résident d'une maison de transition de Toronto, assassinait Tema Conter. Ces deux affaires ont ameuté l'opinion publique et une enquête a suivi. On a décelé de graves lacunes dans la préparation, le processus décisionnel et la surveillance entourant la mise en liberté ainsi que dans les mécanismes permettant l'échange de renseignements, lacunes que l'on s'est employé à corriger.

Le jury constitué pour l'enquête du coroner chargé de faire la lumière sur la mort de Celia Ruygrok, à Ottawa, a formulé 29 recommandations qui ont pour la plupart été acceptées et mises en application par le Solliciteur général du Canada. En outre, celui-ci prend actuellement les mesures nécessaires pour que soient mises en application 31 des 32 recommandations de la Commission d'enquête Pepino, laquelle a examiné la situation des maisons de transition à Toronto.

Un certain nombre des recommandations formulées à l'issue de ces deux enquêtes font partie intégrante des *Normes régissant les établissements résidentiels communautaires*, document adopté par le Service correctionnel du Canada le 30 mai 1988. Ces normes traitent de l'organisation, de l'administration et des programmes des centres résidentiels communautaires, de la ligne de conduite adoptée à l'égard du personnel, des évaluations, de l'aménagement des lieux et de la sécurité, ainsi que des rapports avec la collectivité, la police et le Service correctionnel du Canada.

M. L.A. Drouillard, directeur de la Société St-Léonard du Canada, a parlé des *Normes* en ces termes, compte tenu des recommandations de la Commission d'enquête Pepino :

En ce qui concerne la réponse aux recommandations du rapport Pepino plus particulièrement, il est quelques normes que nous trouvons assez contraignantes, en ce sens qu'elles sont très détaillées et imposent un contrôle très strict. Nous pensons que ce qui est en cause, c'est la coopération entre le secteur privé et le secteur gouvernemental, et nous sommes activement en discussion avec le Service correctionnel à ce sujet. De façon générale, cependant, nous acceptons les nouveaux critères. Ils reçoivent l'appui de nos moniteurs (55 : 13).

À l'instar de M. Drouillard, le Comité est d'avis que les *Normes* qui s'inspirent en partie des recommandations formulées à la suite des enquêtes Ruygrok et Pepino permettront une administration plus efficace et sécuritaire des maisons de transition et faciliteront leur acceptation au sein des collectivités. Comme M. Drouillard, le Comité pense que certaines normes sont très détaillées et contraignantes, mais il n'y voit pas d'inconvénient, notamment lorsque ce sont des délinquants avec des antécédents violents qui sont en cause. Il ne faut pas oublier que ceux qui s'occupent de la mise en liberté sous condition et de la surveillance des libérés conditionnels ont à soupeser les risques et à les gérer. Pour que ces risques soient bien gérés, il faut donner des instructions précises sur la façon de les gérer, ce que font les *Normes*.

3. La participation de la collectivité

Les *Normes* expliquent les mesures à prendre pour faire participer la collectivité aux activités des centres résidentiels communautaires. Les centres doivent :

- ° informer de leurs programmes et services ceux qui vivent à proximité;
- ° rendre leurs rapports annuels publics;
- ° former des comités chargés de traiter les demandes d'admission et composés notamment de personnes vivant à proximité;
- ° élaborer des directives pour donner suite aux demandes de renseignements, aux propositions et aux plaintes du public;

- ° enfin, élaborer des plans pour faciliter la communication avec la police locale.

Ce sont là des mesures louables qui devraient être prises dans tous les cas. Il suffit souvent d'examiner de quelle façon se sont installées certaines maisons de transition dans un quartier pour comprendre les difficultés auxquelles elles se heurtent au sein de la collectivité.

Les responsables de centres de transition n'ont pas toujours pris les mesures nécessaires pour faire en sorte que la collectivité participe à la mise sur pied de ces refuges. L'implantation de maisons de transition a parfois beaucoup contrarié et inquiété certaines collectivités; elle a même quelquefois entraîné une levée de boucliers. Par conséquent, les organismes qui établissent des maisons de transition doivent dès le départ s'efforcer de faire participer la collectivité à leur projet. Celle-ci a par contre la responsabilité d'accepter ces maisons de transition une fois que toutes les normes ont été respectées et que toutes les précautions ont été prises. Les libérés conditionnels qui se trouvent dans ces maisons en sont à la dernière étape de leur réintégration sociale; pour réussir, ils ont donc besoin de toute l'aide que la collectivité peut leur donner.

4. Catégories particulières de délinquants

Ce ne sont toutefois pas tous les délinquants qui devraient être admis dans des maisons de transition exploitées par le secteur privé. Certains récidivistes violents devraient plutôt être confinés dans un environnement communautaire à sécurité supérieure, où la surveillance est plus adaptée aux risques qu'ils présentent. Les délinquants de ce type devraient être gardés dans des centres correctionnels communautaires ou dans des institutions à sécurité minimum implantées dans la communauté et exploitées par le Service correctionnel du Canada.

5. Programmes

Les membres du Comité estiment que les maisons de transition ne devraient pas fournir simplement un toit aux personnes libérées sous condition, et qu'elles devraient toutes offrir différents programmes ainsi que des services de counselling et d'aide adaptés à leur clientèle.

6. Les maisons de transition spécialisées

Le Comité estime qu'il faut établir au Canada un plus grand nombre d'établissements résidentiels communautaires spécialisés. On devrait créer dans toutes les régions du Canada des maisons spécialisées à l'intention des autochtones, des femmes et des délinquants qui ont des problèmes psychiatriques ou d'alcool et de drogue. Grâce à ces établissements résidentiels spécialisés, les délinquants pourraient bénéficier de programmes intensifs en milieu communautaire.

Recommandation n° 55

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les organismes privés avec lesquels il conclut des ententes contractuelles respectent rigoureusement les *Normes régissant les établissements résidentiels communautaires* (comprenant certaines recommandations des commissions d'enquête Ruygrok et Pepino, entre autres conditions).

Recommandation n° 56

Le Comité recommande de garder les récidivistes violents qui sont libérés sous conditions dans des centres correctionnels communautaires dotés des services de surveillance et des programmes appropriés.

Recommandation n° 57

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada d'établir, de concert avec les organismes privés, de nouvelles maisons de transition dotées des services de surveillance appropriés et de programmes adaptés aux besoins des délinquants autochtones, de sexe féminin, ou ayant des problèmes psychiatriques ou de drogue et d'alcool.



CHAPITRE XIV

APERÇU DES PROGRAMMES CORRECTIONNELS

A. Généralités

Aucune étude de la détermination de la peine et de la mise en liberté sous condition ne saurait être complète sans un examen de ce que deviennent les détenus après l'incarcération. Il s'agit là de la conclusion à laquelle est arrivé le Comité au début de l'étude. Par conséquent, non seulement le Comité a-t-il tenu des audiences publiques et des audiences à huis clos, tel que mentionné plus tôt, mais il a également visité un certain nombre de pénitenciers.

Conformément aux principes exposés dans l'introduction du présent rapport, le Comité estime qu'il est essentiel d'offrir des programmes aux détenus en établissement, si on veut les préparer à réintégrer la collectivité. Plus ces programmes sont efficaces et plus ils profitent aux détenus, plus grandes les chances que les détenus mèneront à bien leur période de liberté conditionnelle dans la société. Le plus important avantage de ces programmes est qu'ils réduisent les risques de récidive et protègent, par conséquent, la collectivité de la perpétration d'autres infractions.

Au cours de ses visites, le Comité a eu l'occasion d'assister à la réalisation d'un certain nombre de programmes de formation générale et professionnelle, de préparation à la vie active et de traitement des toxicomanes. Ses membres se sont entretenus avec les moniteurs et les détenus participant à ces programmes et à d'autres programmes. La détermination manifeste de ces personnes était d'autant plus surprenante qu'elle apparaissait dans un milieu où la sécurité est souvent perçue comme extrêmement importante et où l'équipement et les fournitures sont parfois rares ou difficile à obtenir.

B. Participation de la collectivité aux programmes

Le Comité a été impressionné par le grand nombre de bénévoles qui participaient aux programmes pénitentiaires. Cette participation était particulièrement importante, partout au pays, dans le cadre des programmes

d'alphabétisation, de traitement des toxicomanes et d'aumônerie et des activités des fraternités religieuses ou autres. Le Comité est d'avis qu'il est essentiel de faire participer autant que possible la collectivité aux programmes pénitentiaires. Ainsi, les détenus ne perdent pas le contact avec la société où ils retourneront presque tous un jour. Cette participation communautaire a également pour effet d'humaniser et d'individualiser le détenu aux yeux de la collectivité. On parvient ainsi à éliminer, chez le public, la perception que les détenus sont dangereux.

Recommandation n^o 58

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada de faciliter et d'intensifier la participation de la collectivité aux programmes destinés aux détenus.

C. Les comités consultatifs de l'extérieur

La participation de la collectivité au sein des établissements se fait en partie par l'entremise des divers comités consultatifs de l'extérieur que l'on trouve partout où il y a un établissement carcéral ou un bureau des libérations conditionnelles. Il s'agit d'une excellente initiative, et il faudrait davantage faire connaître ces comités au public et inciter les citoyens à en faire partie. On devrait également leur attribuer les ressources dont ils ont besoin pour bien remplir leurs fonctions.

Le Comité a recueilli le témoignage d'un Comité consultatif de citoyens dont l'exemple peut inspirer tous les membres de la collectivité qui travaillent avec des délinquants. Le *Niagara Citizens Advisory Committee*, constitué en mars 1981, a créé, avec l'aide du Service correctionnel du Canada, une société appelée *Absolute Pallet and Crate (A.P.C.)* en automne 1985. Les membres du *Citizens Advisory Committee* ont voulu ainsi offrir de l'emploi, de la formation et diverses formes d'orientation à des délinquants dont la formation professionnelle et les habitudes de vie laissaient à désirer, ou qui présentaient d'autres problèmes.

La Société *Absolute Pallet and Crate* fabrique des casiers et des plateaux, exploite un atelier industriel de menuiserie et concurrence d'autres entreprises sur le marché commercial. Elle propose une formation pratique et des conseils d'orientation à des délinquants relevant des autorités fédérales et provinciales, à des bénéficiaires de l'aide sociale et à d'autres personnes de la région de Niagara.

Elle propose également un service de placement, dont le taux de succès est très élevé. Une telle initiative de la part de bénévoles du milieu communautaire qui travaillent auprès des délinquants mérite de servir de modèle dans d'autres collectivités canadiennes.

Recommandation n° 59

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada de consacrer davantage de ressources aux comités consultatifs de citoyens, afin de faire participer davantage la collectivité aux activités de ces conseils, et de les aider à travailler plus efficacement, en particulier dans le domaine de la formation professionnelle des détenus.

D. Les groupes d'étude constitués par le Commissaire

Lorsqu'il a comparu devant le Comité le 28 juin 1988, le nouveau Commissaire du Service correctionnel du Canada, Ole Ingstrup, qui venait d'être nommé, a déclaré qu'il avait mis sur pied un certain nombre de groupes d'étude qui devaient lui remettre leur rapport d'ici la fin du mois d'août. L'un de ces groupes de travail avait pour mandat d'examiner la qualité et la disponibilité des programmes pénitentiaires et communautaires. M. Ingstrup a également expliqué que plusieurs groupes du secteur privé et plus particulièrement l'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry, seraient invitées à participer aux travaux de ce groupe d'étude.

Il faut féliciter le Commissaire du Service correctionnel du Canada pour avoir pris ces mesures. Le Comité a hâte de recevoir le rapport de ce groupe d'étude, ainsi que les rapports des trois autres groupes, que M. Ingstrup a promis de nous faire parvenir. Le Comité pense également examiner la mise en oeuvre des recommandations découlant des études en question au cours des prochains mois.

Même si le Comité n'a examiné aucun programme correctionnel en profondeur, il les a considérés dans le cadre de son étude générale de la détermination de la peine et de la mise en liberté sous condition. À la suite de ses visites dans les établissements et des témoignages qu'il a recueillis, le Comité s'est intéressé aux programmes correctionnels, et souhaite formuler dès maintenant quelques recommandations à leur sujet.

E. Ressources affectées aux programmes

Une des préoccupations du Comité est l'écart entre les ressources affectées à la sécurité et celles attribuées aux programmes correctionnels, qui semblent nettement insuffisantes. Il ne fait aucun doute que les briques, le ciment, les clôtures et la technologie sont importants, mais, à long terme, la société sera mieux protégée si l'on donne à tous les détenus l'occasion d'acquérir des compétences personnelles, intellectuelles et professionnelles qui amélioreront leurs chances de réintégrer avec succès la société. En augmentant le budget dans ce secteur, les autorités correctionnelles seraient en mesure d'offrir un plus grand nombre de programmes efficaces permettant d'aider les détenus à retourner à la collectivité en tant que citoyens respectueux des lois.

Recommandation n^o 60

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada de consacrer une plus grande partie de ses ressources aux programmes correctionnels, et demande au gouvernement de libérer des fonds supplémentaires à cette fin.

F. Continuité des programmes

La réintégration des détenus dans la collectivité serait plus facile si les programmes auxquels ils participaient en milieu carcéral leur étaient offerts également à l'extérieur, sans qu'il y ait d'interruption. L'une des explications données vers la fin des années 70 pour justifier le transfert, de la Commission nationale des libérations conditionnelles au Service correctionnel du Canada, des responsabilités en matière de surveillance des libérés conditionnels, était qu'on voulait assurer la continuité des programmes. Malheureusement, même si un grand nombre de programmes ont des équivalents dans la collectivité, on ne peut pas dire que les programmes soient offerts de façon ininterrompue.

Recommandation n^o 61

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les délinquants mis en liberté sous condition puissent participer, dans la mesure du

possible, à des programmes qui prolongent directement ceux auxquels ils ont participé en milieu carcéral.

Pendant ses visites en milieu carcéral, le Comité a recueilli des témoignages sur un problème connexe. Il semble qu'une partie des programmes de formation professionnelle auxquels participent les détenus en milieu carcéral ne leur donnent pas toujours le niveau de formation requis dans certains types d'emplois disponibles dans la collectivité. Ce problème, qui cause un vif mécontentement chez les détenus, a en outre pour effet de les dissuader de participer aux programmes de formation professionnelle.

Recommandation n^o 62

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada de veiller à ce que ses programmes assurent un niveau de qualification suffisamment élevé pour permettre aux détenus d'accéder aux emplois proposés dans la collectivité.

Le Comité a relevé un autre problème à cet égard : la disponibilité des programmes varie suivant le niveau de sécurité de l'établissement. C'est particulièrement vrai dans le cas des programmes d'éducation postsecondaire. Un détenu transféré à un niveau de sécurité inférieur risque de découvrir qu'il est obligé d'abandonner le programme d'éducation postsecondaire auquel il est inscrit. Paradoxalement, un détenu peut décider de refuser un tel transfèrement, afin de poursuivre ses études.

Recommandation n^o 63

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les détenus transférés d'un établissement à un autre ou d'un niveau de sécurité à un autre ne perdent pas pour autant le bénéfice des programmes d'études postsecondaires auxquels ils participent.

G. Programmes à long terme

Au cours de ses visites dans les pénitenciers, le Comité a rencontré un certain nombre de groupes de détenus condamnés à perpétuité, c'est-à-dire des détenus qui n'ont pas droit à la libération conditionnelle avant d'avoir purgé entre 10 et 25 ans de leur peine. Le nombre de ces détenus augmente sans cesse. Contrairement à beaucoup d'autres délinquants, ils devront passer

de longues périodes en prison avant d'être admissibles à une forme quelconque de libération conditionnelle. Or, la plupart des programmes pénitentiaires ont été conçus pour les détenus incarcérés pendant beaucoup moins longtemps (généralement, moins de 5 ans). Il y a, semble-t-il, un manque de programmes à long terme pour satisfaire aux besoins de ces détenus.

Un certain nombre de groupes de détenus condamnés à perpétuité ont présenté des exposés oraux ou écrits au Comité à ce sujet. Le groupe *Infinity Lifers* du pénitencier de Collins Bay s'est exprimé à ce sujet dans les termes suivants :

On nous considère comme un groupe distinct dans la population carcérale, et pourtant, on ne nous accorde aucune attention particulière. Les règles et les règlements semblent avoir été établis en fonction du plus petit dénominateur commun. La plupart des programmes sont conçus en fonction des détenus purgeant une peine de courte ou de moyenne durée. C'est toujours très frustrant pour les condamnés à perpétuité, qui constituent un élément important de la population carcérale stable, de se faire rappeler par les fonctionnaires du S.C.C. que malheureusement, il n'y a presque pas de programmes pour eux. Pourtant, on nous incite à créer nos propres programmes, ce qui constitue le plus souvent une source de mécontentement supplémentaire, à cause des difficultés que nous éprouvons à les faire accepter par ces mêmes fonctionnaires (Mémoire, p. 8).

Le Comité estime qu'il est impératif de résoudre ce grave problème, malgré toutes les difficultés que cela comporte.

Recommandation n^o 64

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada de mettre en oeuvre des programmes adaptés aux besoins des détenus qui doivent purger de longues peines d'emprisonnement avant de pouvoir bénéficier d'une mise en liberté sous condition.

H. Les délinquants sexuels

Les délinquants sexuels représentent l'un de ces groupes de détenus qui causent le plus de tort et qui sont le plus craints du public. Un certain nombre de programmes ont été mis sur pied à leur intention dans l'ensemble du pays. Les membres du Comité ont visité certaines des installations où ces programmes sont offerts et ont rencontré les employés qui en sont responsables. À l'heure actuelle, le nombre de délinquants sexuels dépasse la capacité des programmes, et il y a une longue liste d'attente pour chacun de ceux-ci. Les méthodes utilisées pour apprendre aux délinquants sexuels

comment contrôler leur comportement différent d'un programme de thérapie sexuelle à un autre.

M. William Marshall, qui enseigne la psychologie à l'Université Queen, est l'un des fondateurs du premier programme de traitement appliqué aux délinquants sexuels à partir de 1973 au pénitencier de Kingston; il a déclaré au Comité :

Au Canada et en Amérique du nord... En fait, le Canada en particulier se trouve à l'avant-garde à cet égard par rapport aux autres pays. Il est probable que parmi les 20 plus grands spécialistes mondiaux qui traitent des délinquants sexuels, cinq ou six sont des Canadiens, c'est du moins mon impression, et c'est inhabituel. Nous avons donc au Canada l'occasion inhabituelle de faire quelque chose qui soit un exemple pour le reste du monde.

Mais nous en sommes au stade où nous pouvons exécuter un programme de traitement qui va garantir une réduction remarquable des récidives par rapport au groupe non traité. Je n'ai aucun doute à ce sujet. Ce qui fait obstacle à l'efficacité du traitement, c'est la possibilité de l'appliquer, de bien l'exécuter plutôt que de façon morcelée, comme on le fait actuellement (43:34).

M. Marshall a indiqué plusieurs problèmes auxquels sont confrontés les programmes de traitement des délinquants sexuels. Parmi ces problèmes figure l'insuffisance des ressources. Il a signalé que les responsables de ce programmes travaillaient dans l'incertitude et choisissaient les patients présentant les meilleures chances de succès, afin de préserver la crédibilité des programmes. Il a également indiqué que les questions de sécurité ont parfois priorité sur les exigences thérapeutiques.

Les arguments de M. Marshall inquiètent le Comité. Les crimes commis par les délinquants sexuels ont parfois des conséquences tragiques. Les citoyens s'attendent non seulement à ce que ces délinquants soient appréhendés, condamnés et punis, mais également à ce qu'ils soient traités de façon à prévenir tout risque de récidive. Dans ce dernier domaine, les mesures prises ne sont pas aussi efficaces qu'elles pourraient l'être.

Le ministère du Solliciteur général a récemment défini les modalités des programmes de traitement des délinquants sexuels au Canada, et nous en félicitons. Le Comité espère que l'évaluation sera effectuée dans les plus brefs délais.

Le Comité estime qu'il convient d'augmenter très sensiblement les ressources affectées au traitement des délinquants sexuels. Les établissements correctionnels doivent apporter tout leur appui à la réalisation de ces

programmes, de façon qu'ils puissent servir à réduire efficacement les risques de récidive de la part des délinquants sexuels.

Recommandation n^o 65

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada d'augmenter sensiblement le montant des ressources consacrées aux programmes de traitement des délinquants sexuels.

I. Groupes de détenus spéciaux

On reconnaît depuis longtemps que les détenus autochtones et les détenues ont besoin de programmes spéciaux. Un grand nombre des témoins ont exposé les préoccupations de ces groupes au Comité. Les deux chapitres suivants portent sur les besoins des autochtones et des femmes en matière de programmes correctionnels.

J. Observations finales

Le Comité estime qu'il faut améliorer les programmes offerts actuellement et en offrir de nouveaux. Les nouveaux programmes ne devraient toutefois pas être mis sur pied au détriment de ceux déjà en place.

En particulier, il convient d'éviter que la mise en oeuvre des programmes destinés à certaines catégories de délinquants à risque élevé ne menace la viabilité de programmes existants destinés à l'ensemble de la population carcérale.

Il faut féliciter le ministère du Solliciteur général et le Service correctionnel du Canada pour les efforts déployés récemment et, plus particulièrement, pour la mise sur pied de programmes qui visent à répondre aux graves problèmes de l'analphabétisme et de la toxicomanie. Il s'agit là d'exemples de nouveaux programmes établis pour combattre des problèmes auxquels les détenus font face depuis longtemps. Cependant, les programmes de traitement des toxicomanes et d'éducation devraient être offerts de façon plus générale au sein du système correctionnel. Il y a lieu d'élaborer de nombreux autres programmes de ce genre, tout en évitant de nuire à ceux qui donnent déjà des résultats.

Recommandation n° 66

Le Comité estime que les nouveaux programmes destinés aux délinquants à haut risque ne doivent pas être mis en oeuvre au détriment des programmes existants destinés à l'ensemble de la population carcérale.

Au cours des audiences et des visites en milieu pénitentiaire, les membres du Comité ont demandé à de nombreuses personnes si l'efficacité des programmes auxquels elles participaient en milieu carcéral ou à l'extérieur avait fait l'objet d'une évaluation. Le Comité a été surpris et quelque peu déçu du faible nombre des programmes qui avaient été évalués.

Le Comité en est venu à la conclusion que certains programmes sont efficaces pour certains délinquants dans certaines circonstances. À moins d'évaluations plus systématiques, il est difficile de déterminer les mesures qui donnent des résultats et les circonstances dans lesquelles elles sont efficaces.

Recommandation n° 67

Le Comité demande que dans la mesure du possible, les programmes proposés aux délinquants en milieu carcéral et dans la collectivité comportent un dispositif d'évaluation obligatoire.

Le Comité estime qu'il est important de résoudre les problèmes généraux qu'il a relevés à propos des programmes pénitentiaires dans le cadre de son étude, si l'on veut améliorer les chances de réintégration des détenus dans la collectivité.



CHAPITRE XV

LES DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

A. Aperçu

Le pourcentage d'autochtones incarcérés dans des établissements fédéraux est bien supérieur au pourcentage d'autochtones dans l'ensemble de la population. En effet, les autochtones représentent approximativement 2 p. 100 de la population canadienne, contre 9,6 p. 100 de la population carcérale. Dans l'Ouest et dans le Nord du pays, le pourcentage de détenus autochtones est encore plus élevé. Dans la région des Prairies, par exemple, 31 p. 100 des personnes emprisonnées sont d'origine autochtone¹. Depuis le début des années 80, le nombre de détenus autochtones incarcérés dans des établissements fédéraux augmente plus rapidement que la population carcérale en général.

Les détenus autochtones sont beaucoup moins portés à participer aux programmes de réadaptation sociale offerts au sein des établissements fédéraux que les autres membres de la population carcérale. Ils connaissent moins bien le processus de préparation à la libération et sont beaucoup plus nombreux à renoncer aux possibilités de libération². La probabilité d'obtenir une libération conditionnelle est moins élevée chez eux que chez les autres détenus. En effet, en 1987, 42,1 p. 100 de tous les détenus ont bénéficié d'une libération conditionnelle totale, contre 18,3 p. 100 des autochtones³.

Les changements culturels et économiques qu'ont connus les autochtones au cours de ce siècle ont eu des répercussions dévastatrices sur leur vie personnelle et familiale. Ils sont souvent au chômage, viennent de familles séparées et souffrent de graves problèmes de toxicomanie. Certains détenus autochtones, et plus particulièrement les femmes, sont incarcérés loin de leur ville ou de leur réserve.

B. Détermination de la peine

Une raison pour laquelle le pourcentage d'autochtones incarcérés est disproportionnée est qu'un trop grand nombre d'entre eux sont inutilement condamnés à une peine d'emprisonnement. Le Comité est d'avis qu'on

devrait avoir davantage recours à des solutions de rechange à l'emprisonnement. Ces solutions sont exposées au chapitre VII du présent rapport. Comme on l'explique dans ce chapitre, l'objet de ces solutions de rechange est que le détenu assume la responsabilité de ses actes, fasse le nécessaire pour réparer les torts commis et ne subisse pas l'effet destructeur de l'emprisonnement.

Dans son mémoire au Comité, le Service de counseling des autochtones de l'Alberta a insisté sur la nécessité d'accroître le nombre de solutions de rechange destinées aux autochtones. Plus particulièrement, il a expliqué que ces programmes devraient viser à aider les délinquants autochtones à avoir une meilleure opinion d'eux-mêmes en leur permettant de faire un travail enrichissant et en leur enseignant des mécanismes d'adaptation. M. Brad Morse, de l'Université d'Ottawa, a déclaré au Comité qu'il fallait donner aux collectivités et aux organismes autochtones les ressources humaines et financières nécessaires et le pouvoir légal voulu pour qu'ils puissent élaborer leurs propres solutions de rechange à l'incarcération.

Le Comité partage ces deux opinions. Trop de délinquants autochtones sont incarcérés. L'emprisonnement a un effet destructeur sur eux et sur leurs rapports avec la collectivité. Le Comité est d'avis qu'il faut offrir plus de solutions de rechange et que celles-ci doivent être mises au point et administrées par des autochtones.

Recommandation n^o 68

Le Comité recommande que les gouvernements mette sur pied un plus grand nombre de programmes offrant aux autochtones des solutions de rechange à l'incarcération et que ces programmes soient administrés, si possible, par des autochtones.

C. Programmes offerts dans les établissements

Comme on l'a dit plus haut, les détenus autochtones participent moins aux programmes offerts en établissement que les autres détenus. Les raisons de cela ne sont pas toujours très claires. Il se pourrait que la prestation des programmes ne corresponde pas toujours aux besoins culturels des détenus autochtones. De plus, les employés qui administrent le programme ne sont pas toujours des autochtones et cela pose parfois des problèmes d'ordre culturel.

Le Comité estime que les programmes offerts aux détenus autochtones devraient tenir compte des différences culturelles qui existent entre les autochtones et les non-autochtones, surtout lorsqu'il s'agit de programmes essentiels aux autochtones, tels que les programmes de traitement des toxicomanes ou de perfectionnement. Des mesures de ce genre encourageront les autochtones à y participer davantage.

Il faudrait aussi engager, autant que possible, des moniteurs et enseignants autochtones. Bien que le Service correctionnel du Canada ait depuis plusieurs années un programme d'intégration active et qu'il ait atteint son modeste objectif, on manque encore de spécialistes et d'employés autochtones, surtout dans les régions du pays où les autochtones sont plus nombreux. Tous les non-autochtones qui assurent la prestation de ces programmes devraient pouvoir suivre des cours de sensibilisation afin de mieux s'acquitter de leurs fonctions.

Recommandation n° 69

Le Comité recommande qu'au moment de la conception et de la prestation des programmes, on tienne compte des besoins des détenus autochtones.

Recommandation n° 70

Le Comité recommande qu'on engage, autant que possible, des moniteurs et des enseignants autochtones pour assurer la prestation de programmes aux détenus autochtones.

Recommandation n° 71

Le Comité recommande que l'on offre aux employés non autochtones qui participent à la prestation de programmes aux détenus autochtones la possibilité de suivre des cours de sensibilisation à la culture et aux besoins des détenus autochtones.

Depuis quelques années, les peuples autochtones partout au Canada sont davantage conscients de leur histoire et de leur héritage culturel. Cette tendance s'inscrit dans le courant d'autonomie des autochtones. Les détenus autochtones se sont joints à ce mouvement, et on trouve des fraternités et des sororités autochtones dans de nombreux établissements. Ces groupes donnent

aux détenus autochtones un sentiment d'appartenance et leur permettent de discuter de leur patrimoine historique et culturel et de mieux le connaître.

Par ailleurs, les détenus autochtones s'intéressent de plus en plus à la spiritualité autochtone. Il s'agit pour eux de se laisser guider spirituellement par les aînés qui leur enseignent les traditions autochtones et d'observer des rites tels que la purification par l'étuve. De cette façon, les détenus autochtones sont en contact avec la collectivité autochtone et avec des traditions qui remontent à très loin.

Ces fraternités et sororités, ainsi que les rituels sont autorisés par le Service correctionnel (en fait, il y a même une directive du Commissaire qui les encourage), mais certains les voient d'un oeil cynique et les méprisent. **Selon le Comité, les fraternités et sororités autochtones, ainsi que les activités de spiritualité aident les détenus autochtones à se réadapter, et on devrait non seulement les reconnaître entièrement, mais aussi leur affecter des ressources adéquates pour leur permettre de bien fonctionner.**

Recommandation n^o 72

Le Comité recommande que l'on reconnaisse entièrement les fraternités et sororités autochtones et qu'on leur attribue des ressources adéquates pour qu'elles puissent bien fonctionner.

Recommandation n^o 73

Le Comité recommande que l'on reconnaisse la spiritualité autochtone au même degré que les autres religions et que les aînés autochtones soient traités de la même façon que les autres chefs spirituels.

D. Mise en liberté sous condition

Les détenus autochtones renoncent souvent à demander une libération conditionnelle anticipée et lorsqu'ils le font, celle-ci leur est accordée plus tard. Il semble que, souvent, les détenus autochtones ne connaissent pas aussi bien que les autres détenus le processus de préparation à la libération et le système de mise en liberté sous condition.

Il faut davantage aider les détenus autochtones à présenter une demande de libération anticipée et à se préparer à leur mise en liberté. Le

Service correctionnel du Canada devrait, ou bien recruter plus de personnel pour aider les détenus autochtones à élaborer leur projet de sortie, ou bien demander aux organismes autochtones d'envoyer des travailleurs autochtones dans les établissements en vue d'aider les détenus autochtones à se préparer à la libération. Ces fonctions relèvent actuellement des agents de liaison avec les autochtones engagés à contrat, mais la charge de travail de ces employés ne cesse d'augmenter.

Recommandation n^o 74

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada soit d'engager un plus grand nombre d'autochtones, soit de passer des contrats avec des organismes autochtones afin d'aider les détenus autochtones à présenter une demande de libération anticipée et à préparer leur mise en liberté.

Beaucoup de détenus autochtones sont d'avis que la Commission nationale des libérations conditionnelles n'est pas toujours très consciente de leurs besoins ou du milieu dans lequel ils se retrouveront après leur libération sous condition. Ce manque de sensibilité se manifeste de deux façons. La première est que la Commission rejette parfois un projet de sortie du fait qu'il n'y a aucun agent de liberté conditionnelle à l'endroit où le détenu se rendra — la destination étant souvent la réserve ou le village lointain d'où vient le détenu ou un village qui est disposé à le reprendre — et la deuxième, que la Commission interdit au détenu de fréquenter quiconque ayant un casier judiciaire.

En ce qui concerne le premier point, le village ou la réserve est souvent prêt à reprendre et à aider le délinquant autochtone et à assurer la surveillance requise. Dans le cadre de la Révision du droit pénal, on proposait l'adoption de la disposition législative suivante :

Si le détenu y consent et qu'il a exprimé son intention de retourner dans sa réserve à la libération, les autorités correctionnelles doivent aviser la collectivité autochtone, en bonne et due forme, de toute demande de libération conditionnelle dudit détenu ou de la date prochaine de sa libération sous surveillance obligatoire, et elles doivent accorder à la bande la possibilité de présenter un plan concernant le retour du délinquant dans la réserve et sa réinsertion sociale⁴.

Bien qu'il ne soit peut-être pas nécessaire de coucher cette disposition dans un statut, la Commission nationale des libérations conditionnelles devrait adopter la procédure qu'elle renferme. Ainsi, la collectivité à laquelle

le détenu est censé retourner pourra faire savoir qu'elle désire accueillir celui-ci et qu'elle se chargera de sa réintégration.

La condition interdisant au détenu de communiquer avec des personnes ayant un casier judiciaire peut poser un grave problème si le détenu désire retourner dans sa collectivité ou sa réserve. Il risque d'être obligé de mettre fin à certaines amitiés ou de cesser de voir des membres de sa famille. Même si, généralement parlant, il est désirable d'imposer une condition interdisant au libéré conditionnel de fréquenter la plupart des personnes ayant un casier judiciaire, dans le cas des détenus autochtones, il faut soigneusement en examiner les conséquences avant de prendre une telle décision :

Recommandation n^o 75

Le Comité recommande à la Commission nationale des libérations conditionnelles d'accorder, dans la mesure du possible, une liberté sous condition aux détenus autochtones qui retourneront à leur collectivité ou dans leur réserve, si celle-ci indique qu'elle est disposée à aider et à surveiller le délinquant et est en mesure de le faire.

Recommandation n^o 76

Le Comité recommande à la Commission nationale des libérations conditionnelles d'examiner soigneusement les répercussions sur les détenus autochtones de l'interdiction de fréquenter des personnes ayant un casier judiciaire avant d'en faire une condition à leur mise en liberté.

Il y a, au Canada, un certain nombre de programmes et de foyers de transition administrés par des autochtones. Le Comité est d'avis qu'en général, ce sont les programmes de ce genre qui profitent le plus aux détenus autochtones et qui satisfont le mieux à leurs besoins. Malheureusement, ces programmes sont trop peu nombreux et les fonds affectés sont souvent insuffisants. Le Comité est d'avis qu'il faut accroître le nombre de ces programmes.

Recommandation n^o 77

Le Comité recommande aux gouvernements d'appuyer entièrement l'accroissement du nombre de programmes et de foyers de transition administrés par des autochtones à l'intention de délinquants autochtones mis en liberté sous condition.

De nombreux groupes autochtones qui ont comparu devant le Comité ont dit qu'on ne les consultait pas à l'avance sur les grandes questions de principe et d'orientation. Le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles possèdent tous les deux des comités consultatifs sur les détenus autochtones. Étant donné que la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada appartiennent essentiellement à un seul et même système, il semble qu'il serait plus logique d'avoir un seul comité consultatif pour les deux organismes. Ce comité devrait comprendre, entre autres, des représentants des organismes autochtones oeuvrant dans le domaine de la justice pénale.

Recommandation n^o 78

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada et à la Commission nationale des libérations conditionnelles de mettre conjointement sur pied un comité consultatif sur les détenus autochtones auquel siègeraient des représentants des principaux organismes autochtones oeuvrant dans le domaine de la justice pénale.

E. Participation de la collectivité autochtone

Le Service correctionnel du Canada a mis sur pied un comité consultatif de l'extérieur pour chaque établissement et bureau des libérations conditionnelles. Là où le nombre de délinquants autochtones le justifie, il faudrait veiller à ce que ces comités comptent parmi leurs membres un nombre proportionnel d'autochtones.

Recommandation n^o 79

Le Comité recommande qu'aux endroits où le nombre de détenus autochtones le justifie, le Service correctionnel du Canada veille à

ce que les comités consultatifs de l'extérieur rattachés aux établissements et aux bureaux des libérations conditionnelles comptent parmi leurs membres un nombre proportionnel d'autochtones.

Notes

1. Service correctionnel du Canada, *Réponses du Service correctionnel du Canada aux questions posées par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général*, document de travail, le 15 juillet 1988, p. 50.
2. Solliciteur général du Canada, Secrétariat du Ministère, Révision du droit correctionnel, *Questions correctionnelles concernant les autochtones*, document de travail n° 7, février 1988, p. 5.
3. Voir note 1 ci-dessus.
4. Voir note 2 ci-dessus, p. 42.

CHAPITRE XVI

LES FEMMES AYANT DES DÉMÊLÉS AVEC LA JUSTICE

A. Le contexte

1. Les femmes et la criminalité

Holly Johnson, une chercheuse travaillant pour le compte du Solliciteur général du Canada, a fait les observations suivantes dans son ouvrage *Too Few to Count : Canadian Women in Conflict with the Law* :

Les statistiques canadiennes laissent entrevoir un lien entre la situation sociale et économique des femmes et leur criminalité [...] Selon ce qu'ont pu constater les personnes travaillant dans le secteur correctionnel, les femmes qui ont des démêlés avec le système de justice pénale sont habituellement jeunes, pauvres, peu instruites et sans spécialité professionnelle. Un nombre disproportionné d'entre elles sont des autochtones. Beaucoup sont alcooliques, droguées ou les deux. Une bonne proportion ont été victimes d'abus sexuels et sont émotivement ou financièrement dépendantes d'hommes qui abusent d'elles. L'information de ce genre sur la vie des délinquantes est essentielle pour mieux comprendre leurs besoins, mais on ne la trouve généralement pas dans les statistiques qui existent¹.

Sauf pour les statistiques annuelles sur les infractions dont sont accusées les femmes (et les hommes), les données des pénitenciers et quelques données des prisons concernant la durée des peines, nous connaissons peu de choses sur les femmes ayant des démêlés avec la justice. Les statistiques existantes (concernant les accusations portées) confirment cette croyance répandue selon laquelle les femmes sont beaucoup moins mêlées à des activités criminelles que les hommes et selon laquelle le nombre réel de crimes violents commis par des femmes est lui aussi peu important.

a. Infractions dont sont accusées les femmes et pour lesquelles elles sont incarcérées

i. Accusations — Données nationales

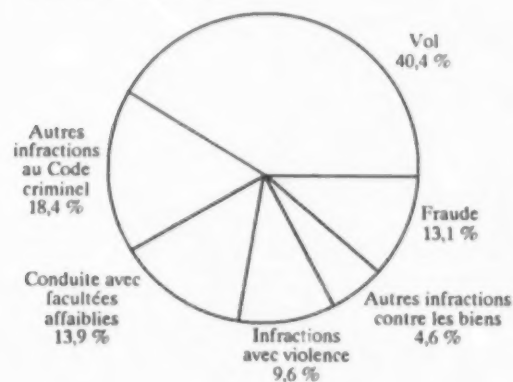
En 1985, près de 54 p. 100 des accusations portées au criminel contre des femmes se rapportaient à des infractions de vol ou de fraude — dont plus

de 65 p. 100 à des vols de moins de 200 \$ (principalement des vols à l'étalage). Le graphique 16.1 illustre les autres catégories d'infractions.

Graphique 16.1

INFRACTIONS AU CODE CRIMINEL, 1985

FEMMES ACCUSÉES



Graphique 16.2

TYPES D'INFRACTIONS POUR LESQUELLES SONT CONDAMNÉES LES FEMMES ADMISES DANS DES ÉTABLISSEMENTS PROVINCIAUX, 1985



ii. Admissions dans des établissements provinciaux ou territoriaux à la suite de condamnations

En 1985, les établissements provinciaux et territoriaux ont admis environ 8 000 femmes par suite de condamnations — la moitié d'entre elles pour au moins la deuxième fois au cours de cette année-là. Les catégories d'infractions pour lesquelles elles ont été condamnées figurent au graphique 16.2.

iii. Admissions dans les pénitenciers

Le tableau 16.1 présente les infractions pour lesquelles les hommes et les femmes ont été admis dans les pénitenciers en 1985⁴. (Ces statistiques incluent probablement les admissions faisant suite à des révoations de mises en liberté, etc., et pas seulement les admissions résultant de condamnations.)

Tableau 16.1
ADMISSIONS DANS LES PÉNITENCIERS -- 1985

Infraction	HOMMES		FEMMES	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Meurtre/homicide involontaire coupable	283	60%	20	14,2%
Tentative de meurtre/causer des blessures/agression	334	7,1	10	7,1
Viol/autre infraction d'ordre sexuel	132	2,8	2	1,4
Vol qualifié	1051	22,2	18	12,9
Total partiel -- Avec violence	1800	38,3	50	45,6
Intr. par effr./vol/fraude	1833	38,8	29	20,7
Stupéfiants	374	7,9	40	28,6
Autres (Code criminel et lois fédérales)	720	15,2	21	15
TOTAUX	4727	100%	140	99,9%

b. Données soumises au Comité au sujet des délinquantes de la Saskatchewan

La Société Elizabeth Fry de la Saskatchewan a inclus dans son mémoire certaines données qu'elle avait recueillies auprès de diverses sources concernant les détenues d'une prison provinciale, le *Pine Grove Correctional Centre* de Prince Albert. Ces données fournissent un profil des délinquantes des établissements provinciaux (voir la section i ci-dessous).

i. Profil de la population de Pine Grove, en juin 1986

En juin 1986, les femmes incarcérées à l'établissement de Pine Grove purgeaient des peines pour les catégories d'infractions suivantes :

- ° 21 p. 100 pour conduite en état d'ébriété;
- ° 25 p. 100 pour crimes contre les biens;
- ° 45 p. 100 pour non-paiement d'amendes.

En ce qui concerne la durée de la peine, 74 p. 100 purgeaient des peines de moins de 60 jours, 60 p. 100 de moins de 30 jours.

Johnson indique que, pour ce qui est des admissions à des prisons provinciales en 1985 résultant d'une condamnation, presque les deux tiers des peines infligées étaient de moins d'un mois (la moitié, de moins de 14 jours). Ces données correspondent à celles de la Société Elizabeth Fry de Montréal selon lesquelles 75 p. 100 des femmes admises à la Maison Tanguay après qu'une sentence eut été prononcée contre elles purgeaient des peines de moins de 30 jours.

ii. Caractéristiques des détenues du *Pine Grove Correctional Centre*

Citant les résultats d'une enquête publiée récemment sur la population du *Pine Grove Correctional Centre*, la Société rapporte que :

- 74,5 p. 100 des détenues étaient âgées de moins de 30 ans;
- 83,4 p. 100 étaient d'ascendance autochtone;
- 58,5 p. 100 avaient au moins un enfant à charge;
- 78 p. 100 avaient plus de deux enfants (y compris des enfants non à charge);
- 72 p. 100 avaient un niveau de scolarité équivalent à la 9^e année ou moins;
- 89,4 p. 100 n'avaient pas d'emploi avant leur incarcération;
- 60 p. 100 vivaient à Regina ou à Saskatoon avant leur incarcération.

Une enquête maison portant sur un peu plus de la moitié des détenues, en novembre 1986, indique que :

- 55,2 p. 100 avaient été victimes d'abus sexuels;
- 79,3 p. 100 avaient de graves problèmes de toxicomanie.

Une enquête portant sur toutes les détenues condamnées à deux ans ou plus et libérées de Pine Grove entre le 1^{er} avril 1985 et le 30 avril 1987, a révélé que :

- ° la totalité d'entre elles (soit 17) avaient purgé des peines pour des crimes de violence (11 pour homicide involontaire);
- ° plus de la moitié avaient été victimes de violence, y compris d'agressions sexuelles (inceste et viol);
- ° toutes étaient alcooliques ou toxicomanes;
- ° 11 avaient des enfants (6 étaient parents uniques);
- ° dans plus de 75 p. 100 des cas, on avait évalué que les délinquantes devaient être incarcérées dans un établissement à sécurité moyenne ou maximale pour la totalité ou la majeure partie de leurs peines.

2. Nécessité d'entreprendre des recherches

C'est sans doute parce que les femmes menacent beaucoup moins que les hommes la sécurité publique que les délinquantes n'ont pas donné lieu à des études sérieuses par le passé. Des milliers de femmes sont condamnées à la prison chaque année au Canada, et pourtant, on ne rassemble pas de données sur les sentences à l'échelle nationale; les provinces qui recueillent les données des tribunaux ne les répartissent pas forcément selon le sexe.

Voici en quels termes la Société Elizabeth Fry de Montréal présente la situation :

De façon générale, à part les données pénales comme telles, peu d'informations sont colligées et compilées qui permettraient une connaissance éclairée de la clientèle «femmes». Et cette connaissance nous paraît évidemment nécessaire à une intervention adéquate (Mémoire, p. 20).

Citons encore H. Johnson :

On ne peut pas avancer grand-chose de sûr au sujet du genre de programmes de counselling ou de traitement qu'il faudrait élaborer pour les délinquantes. Nous devons en savoir beaucoup plus sur la vie que mènent réellement les femmes accusées d'infractions criminelles. À partir de ces connaissances, on pourrait concevoir des programmes visant à leur faire adopter des modes de vie non criminels et à rendre meilleure la situation de milliers de délinquantes éventuelles⁵.

Recommandation n^o 80

Le Comité recommande au Solliciteur général du Canada et au ministre de la Justice de mettre conjointement sur pied un groupe de travail sur les recherches concernant les délinquantes qui comprendrait des représentants des autres ministères fédéraux concernés et auquel seraient invités à participer des organismes compétents du secteur privé, des représentants des gouvernements provinciaux intéressés et des universitaires. Ce groupe serait chargé de coordonner les recherches actuelles et projetées sur les délinquantes (criminalité, sentences et services correctionnels) et de recommander l'établissement d'un ordre de priorité pour les recherches entreprises ou financées par le ministère du Solliciteur général et le ministère de la Justice.

B. Les sanctions communautaires

Dans son mémoire au Comité, l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry fait remarquer que :

Les femmes sont condamnées à des peines de prison tant indirectement que directement. Les peines de prison indirectes sont celles qu'elles purgent parce qu'elles ne sont pas en mesure de payer les amendes ou, si elles ont fait l'objet d'une ordonnance de service communautaire, parce qu'elles ne trouvent personne pour garder les enfants [...]

Si l'incarcération directe est devenue la «norme» dans les sentences infligées pour des infractions non violentes contre les biens, c'est parce que les sanctions communautaires existantes ne sont pas suffisantes. On ne peut attendre des juges qu'ils agissent avec circonspection s'il n'existe pas d'autre solution (Mémoire, p. 13).

Pour que d'un bout à l'autre du pays, on puisse vraiment avoir un «choix» de sanctions communautaires valables, il faut y consacrer plus d'argent [...] Si les fonds n'augmentent pas [...], seules les femmes des grands centres urbains ou les résidentes de provinces qui admettent la nécessité de ce financement en profiteront [...] Le gouvernement fédéral doit s'engager à ce que les femmes d'un bout à l'autre du pays puissent avoir accès à des programmes communautaires de base. Tout ce qui serait en-deçà entraînerait des disparités injustifiées [...] (Mémoire, p. 27).

Johnson affirme que la proportion des femmes incarcérées plus d'une fois pour des infractions mineures prouve l'échec du système pénal :

Il faut au minimum favoriser la mise sur pied de programmes et de services qui permettent aux femmes de purger leurs peines dans la collectivité, en particulier celles qui ne sont pas en mesure de payer des amendes. Des programmes à l'intention des femmes qui ont besoin de formation scolaire, de perfectionnement des compétences, de conseils en matière de toxicomanies, etc. sont beaucoup plus faciles à mettre sur pied et à suivre dans la collectivité que lors d'un séjour de quelques jours ou de quelques semaines en prison ⁶.

Au chapitre VII, le Comité a déjà indiqué qu'il était en faveur d'un recours plus fréquent aux sanctions communautaires, en particulier dans le cas des délinquants non violents, catégorie dans laquelle semblent entrer les délinquantes. Vu la nature des infractions commises par les femmes, la situation des femmes dans la société canadienne, la condition et la pénurie des établissements de détention pour femmes et comme il est préférable de ne pas séparer les enfants à charge de leurs parents, sauf en cas de nécessité, il faut faire preuve de plus de modération dans l'incarcération des femmes au Canada.

1. Les travaux compensatoires et le service communautaire

Bien qu'il n'aille pas de soi qu'une accusation de petit vol à l'étalage puisse entraîner une peine de prison parce que l'accusé n'a pas pu payer l'amende, de nombreuses femmes finissent par se retrouver en prison. **Le Comité a déjà exprimé l'avis qu'il ne fallait pas tant recourir aux peines d'emprisonnement en cas de défaut de paiement des amendes. Il est d'accord avec l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry pour dire que les ressources consacrées actuellement à l'incarcération de personnes qui ne paient pas l'amende à laquelle elles ont été condamnées seraient mieux employées à des programmes communautaires.**

Compte tenu de la situation économique de nombreuses femmes ayant des démêlés avec la justice, l'imposition d'une amende n'est pas, dans bien des cas, la sanction appropriée. À certains endroits, on impose des travaux compensatoires, ce qui a pour effet de substituer à la sanction pécuniaire un service communautaire. Malheureusement, ces programmes ne sont pas très répandus. Les répercussions des amendes sur les femmes sont donc très diverses d'un bout à l'autre du pays.

Bien qu'elles favorisent le recours plus fréquent à des travaux compensatoires, les Sociétés Elizabeth Fry font remarquer que certaines femmes pourraient avoir de la difficulté à exécuter de tels travaux si elles ne peuvent pas faire garder leurs enfants.

Recommandation n° 81

Le Comité recommande à ceux qui élaborent et financent les programmes de sanctions communautaires de prévoir la mise sur pied de services à l'enfance de qualité de sorte que tous les délinquants puissent s'en prévaloir.

Recommandation n° 82

Le Comité presse les gouvernements d'élargir l'accès aux programmes de travaux compensatoires et, dans l'intervalle, d'inciter les juges à rendre des ordonnances de service communautaire ou à infliger d'autres sanctions communautaires plutôt que des amendes aux délinquantes économiquement faibles.

2. Modèles de formation scolaire, de traitement et d'entraide

Les Sociétés Elizabeth Fry ont mis en évidence la valeur du travail de groupe dans toutes sortes de secteurs : préparation à la vie active, toxicomanies, aptitude au travail, adaptation au travail et vol à l'étalage. En règle générale, les programmes qu'elles favorisent comprennent des éléments tels que la formation scolaire ou la sensibilisation, le counselling ou le traitement, et enfin l'entraide qui peut se poursuivre officiellement ou non lorsque le programme initial est terminé. Ces programmes encouragent les femmes à examiner toutes les circonstances qui entourent leur vie pour comprendre les facteurs qui ont contribué à leur comportement criminel; elles apprennent à diminuer le stress et à modifier leur comportement et leur situation dans la société.

a. Le vol à l'étalage

Comme le montrent les données statistiques présentées précédemment dans ce chapitre, beaucoup de femmes commettent des vols à l'étalage. Un certain nombre de sociétés Elizabeth Fry ont mis au point des programmes de counselling pour résoudre ce problème. Dans certaines provinces, la participation au programme permet parfois à la délinquante de se soustraire à la justice pénale; cependant, il arrive plus souvent que la participation soit une condition de la probation ou qu'elle soit offerte à titre volontaire, de concert avec d'autres mesures communautaires. Malheureusement, bon

nombre de ces programmes n'ont pas de financement stable et seuls quelques-uns semblent fonctionner à l'échelle du pays.

Recommandation n° 83

Le Comité recommande aux gouvernements d'appuyer davantage l'établissement, l'évaluation et la poursuite de programmes de counselling sur le vol à l'étalage dans l'ensemble du Canada.

Recommandation n° 84

Le Comité encourage le monde des affaires à appuyer des programmes de counselling sur le vol à l'étalage.

b. Toxicomanies et abus sexuel

Les données générales et les données statistiques limitées dont on dispose révèlent la présence de toxicomanies chez les femmes qui ont des démêlés avec la justice. De plus, le simple bon sens porte à croire que les toxicomanes, surtout les jeunes qui ont des revenus limités, risquent d'avoir des démêlés avec la justice. Le Comité a aussi appris que bien des femmes qui sont incarcérées ont été victimes de violence sexuelle ou d'inceste.

La Société Elizabeth Fry de Kingston souligne que :

Les membres de la société qui sont victimes d'abus physique, sexuel ou émotif sont souvent pris dans un cercle vicieux qui les amène à tenter d'alléger et d'oublier leurs souffrances par la drogue et l'alcool, qui ne viennent qu'aggraver la situation (Mémoire, p. 2).

Le Comité félicite le gouvernement actuel des initiatives qu'il a prises dans le domaine des toxicomanies en général. Il aimerait cependant que les délinquants qui ont besoin de programmes de traitement dans ce secteur y aient davantage accès, de préférence bien avant que leur comportement criminel n'exige l'incarcération.

Comme on l'a noté au chapitre VII, il ne serait pas bon de forcer les délinquants à subir des traitements, ni de gaspiller des ressources limitées sur des clients mal disposés. Cependant, il vaudrait la peine d'étudier davantage la possibilité de forcer les délinquants toxicomanes à suivre des programmes de sensibilisation aux toxicomanies et de donner davantage de ressources aux

clients qui sont prêts à suivre de leur plein gré des traitements adaptés à leur sexe et à leur culture.

Recommandation n° 85

Le Comité encourage la justice pénale et les organismes qui s'occupent des toxicomanes à concevoir des programmes d'éducation et de sensibilisation pouvant être offerts de concert avec des sanctions communautaires. Ces programmes devraient être adaptés au sexe et à la culture des participants.

Recommandation n° 86

Le Comité recommande que les gouvernements continuent à subventionner davantage les programmes communautaires d'information sur les toxicomanies, les programmes communautaires de traitement ainsi que les programmes de counselling sur les abus sexuels.

Recommandation n° 87

Le Comité invite les procureurs de la Couronne, les avocats de la défense et l'appareil judiciaire à veiller à ce que l'on examine avec les délinquants toxicomanes la possibilité d'intégrer un traitement à une sanction communautaire, lorsque c'est faisable.

Recommandation n° 88

Le Comité incite les brasseries et les distilleries à appuyer des programmes d'information sur les toxicomanies et des programmes de traitement qui offrent des solutions innovatrices aux délinquants.

c. Adaptation au travail et aptitude au travail

Bon nombre de délinquants ont peu d'instruction et de compétences; ils n'ont jamais eu d'emploi stable et n'ont aucune habitude de travail. Nombreuses sont les délinquantes qui ont tous ces handicaps. De plus, la société dans laquelle elles ont grandi a des attentes relativement différentes à l'égard du travail des hommes et des femmes et n'offre pas les mêmes possibilités aux uns et aux autres.

Les délinquantes ont généralement besoin qu'on les aide à connaître le genre de formation professionnelle dont elles peuvent bénéficier et à comprendre leurs perspectives d'emploi. Elles doivent parfois suivre des séances intensives d'information sur l'emploi, de counselling et de tests avant d'être en mesure de faire un bon choix.

Recommandation n° 89

Le Comité recommande aux ministères gouvernementaux chargés de l'éducation, de la formation, du recyclage et de l'emploi de donner la priorité aux programmes destinés aux délinquantes et aux femmes risquant d'avoir des démêlés avec la justice et d'accorder un soutien adéquat aux initiatives communautaires susceptibles de répondre aux besoins particuliers de ces femmes.

Recommandation n° 90

Le Comité invite les procureurs de la Couronne, les avocats de la défense et l'appareil judiciaire, selon le cas, à tenir compte des besoins d'éducation, de formation et d'emploi des délinquantes lorsqu'ils mettent au point des sanctions communautaires.

3. Participation de la collectivité aux sanctions communautaires

L'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry a proposé que les sentences aient une «valeur sociale».

La notion de valeur sociale signifie que la société doit jouer un rôle dans la définition de ce qu'elle considère être un service utile à la collectivité et accepter une certaine responsabilité à cet égard. Sans la participation des collectivités, il est probable que les sanctions communautaires n'arriveront pas à remplacer les prisons (Mémoire, p. 14).

La Société Elizabeth Fry de Kingston a fait une remarque du même ordre :

Les services correctionnels communautaires permettent aux délinquants et à la collectivité de participer activement à la réadaptation, à la réconciliation et au dédommagement (Mémoire, p. 3).

Le Comité a indiqué dans les principes énoncés en introduction, dans les buts qu'il a proposé de donner au processus sentenciel, au chapitre V, et dans son étude des diverses sentences possibles, au chapitre VII, qu'il appuyait la réconciliation de la victime et du délinquant et qu'il était particulièrement favorable à ce que les délinquants acceptent ou assument la responsabilité de leur conduite criminelle en réparant les torts causés. Cette responsabilité va de pair avec celle de la collectivité, qui est d'aider les délinquants à apporter dans leur vie des changements constructifs qui réduiront le risque d'avoir de nouveaux démêlés avec la justice.

C. Les maisons de transition

Le Comité a été désolé de constater la pénurie de centres résidentiels communautaires à l'intention des délinquantes. La plupart de ces établissements sont situés dans le sud de l'Ontario, mais on en trouve également deux au Québec et un à Vancouver. Le besoin de créer plus de maisons de transition à l'intention des femmes a naturellement été soulevé par les Sociétés Elizabeth Fry de Halifax, de Sudbury, de la Saskatchewan et d'Edmonton. **De l'avis du Comité, il est essentiel de mettre en place des établissements résidentiels adéquats à l'intention des délinquantes afin de réduire le recours à l'emprisonnement au Canada et d'assurer à toutes les délinquantes les mêmes services et les mêmes possibilités.**

Les maisons de transition peuvent servir à plusieurs fins au sein du système de justice pénale : à des fins de détention préventive et de contrôle des libérations sous cautionnement (au lieu de placer les délinquantes dans des centres de détention provisoire); comme solution de rechange, dans les cas où un placement résidentiel est requis; et pour fins de mise en liberté anticipée. Les maisons de transition peuvent également offrir des services accessoires aux résidentes (préparation à la vie active, sensibilisation aux toxicomanies, formation parentale, etc.) et permettre à celles-ci de faire une transition sans heurts entre les programmes internes et les programmes ou travaux communautaires. Étant donné l'absence de tels établissements, les délinquantes ont moins accès que les délinquants à des programmes appropriés de libération conditionnelle de jour (soit qu'elles n'obtiennent pas de libération conditionnelle de jour ou d'absence temporaire, soit qu'elles sont mises en liberté dans des maisons de transition situées loin de leur lieu de résidence), risquant ainsi d'éprouver plus de difficulté à se réinsérer dans la collectivité.

Bien que le Service correctionnel du Canada semble reconnaître la gravité du problème, il ne paraît pas disposé à agir sans partenaires provinciaux. Le Comité comprend sa réticence initiale à étendre le réseau des maisons de transition : il n'y a tout simplement pas assez de délinquantes fédérales admissibles à des libérations conditionnelles de jour dans chaque province pour justifier la création de maisons de transition fédérales. Cependant, il semble que l'on n'ait pas réussi à obtenir des autorités correctionnelles provinciales qu'elles s'engagent à subventionner des «lits provinciaux». Paradoxalement, le Service correctionnel semble avoir eu plus de succès dans la construction de prisons fédérales- provinciales que dans celle de maisons de transition. **De l'avis du Comité, il est inexcusable que le gouvernement fédéral continue à ne prendre aucune mesure corrective à l'égard de cette importante question.** D'autant plus que les problèmes de logement sont généralement l'apanage des femmes à revenus modiques.

Le Comité sait qu'un certain nombre de solutions ont été mises à l'essai et que d'autres sont présentement à l'étude. Dans certaines collectivités, par exemple, les délinquantes fédérales bénéficiant d'une libération conditionnelle peuvent résider dans des maisons de transition conçues à l'origine pour des hommes. Toutefois, compte tenu des expériences que bon nombre de délinquantes ont déjà connues avec certains hommes dans leur vie et de l'importance des programmes de libération conditionnelle de jour qui visent à aider les femmes à accéder à l'autonomie financière, **le Comité éprouve de sérieuses réserves quant au placement d'un petit nombre de femmes (souvent une seule) dans des maisons de transition habitées surtout par des hommes.** Le Comité préférerait qu'on dirige les délinquantes vers d'autres services d'hébergement pour femmes. Le Comité a aussi appris que ces établissements ne disposent pas toujours des services de soutien spécialisés dont les délinquantes ont parfois besoin. Qui plus est, les établissements existants (comme les maisons de transition et les centres d'accueil temporaire) fonctionnent peut-être déjà à pleine capacité. La notion de placement en foyer privé ne semble pas avoir suscité d'intérêt et, là aussi, de tels placements sont peu susceptibles d'offrir aux délinquantes bénéficiant d'une libération conditionnelle tout l'appui dont elles peuvent avoir besoin.

Le Comité estime également qu'il ne serait pas souhaitable d'élargir la portée des mesures de contrôle social (et d'engager des fonds additionnels à cette fin) en recourant à des établissements résidentiels dans le cadre de solutions de rechange lorsque les délinquants n'ont pas été incarcérés auparavant. Par ailleurs, le fait de permettre de telles sanctions à caractère résidentiel ne devrait pas remplacer la prestation de logement de base.

Cependant, d'autres besoins peuvent être satisfaits de concert avec les établissements de libération conditionnelle de jour à l'intention des délinquantes fédérales : des appartements satellites pour les libérées conditionnelles à long terme et des maisons d'hébergement prolongé pour les libérées conditionnelles ou autres femmes à risque. Finalement, le Comité est conscient du fait que les maisons de transition existantes n'accueillent pas les enfants.

Recommandation n^o 91

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de préférence de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, finance des établissements résidentiels communautaires à l'intention des délinquantes fédérales dans les Prairies, le Nord de l'Ontario et la région de l'Atlantique.

Recommandation n^o 92

Le Comité presse les groupes communautaires intéressés à exploiter de tels établissements ainsi que les sources de financement gouvernementales à planifier des résidences et des programmes visant à desservir divers groupes de femmes à risque là où les autorités correctionnelles provinciales et territoriales ne sont pas disposées à participer au financement de «maisons de transition traditionnelles».

Recommandation n^o 93

Le Comité recommande que les futures ententes fédérales-provinciales d'échanges de services prévoient entre autres des maisons de transition à l'intention des femmes et qu'aucune entente fédérale-provinciale concernant la construction de prisons ne soit conclue sans qu'il y ait accord de financement ou d'établissement de maisons de transition pour les femmes dans les provinces ou territoires où il n'y en a pas actuellement.

Recommandation n^o 94

Le Comité recommande de prendre en considération, dans l'examen de la question de l'élargissement du réseau de maisons de

transition pour femmes, la possibilité d'y loger également les enfants à charge des délinquantes.

D. Les prisons pour les délinquantes

1. Répartition et taille des prisons pour femmes

Le Comité a visité la Prison des femmes de Kingston, seul pénitencier au Canada réservé aux femmes qui purgent des peines de deux ans ou plus d'emprisonnement. Le Comité s'est également rendu à l'ancien et au nouveau Forts Saskatchewan en Alberta qui hébergent des délinquants et des délinquantes fédéraux et provinciaux. Au cours des audiences qu'il a tenues à travers le pays, le Comité a entendu des témoignages au sujet de plusieurs autres prisons pour femmes au Canada.

La Prison des femmes héberge 100 à 150 délinquantes fédérales. Les prisons pour femmes de Vancouver, de la Saskatchewan et du Manitoba logent de 60 à 100 femmes, dont la plupart purgent des peines d'emprisonnement de moins de deux ans. L'Alberta dispose de plusieurs établissements correctionnels mixtes qui accueillent surtout des délinquants et délinquantes provinciaux. Conformément à des ententes fédérales-provinciales d'échanges de services, certaines délinquantes fédérales sont incarcérées dans ces prisons provinciales de l'Ouest. Les délinquantes fédérales de l'Ontario purgent leur peine à la Prison des femmes; les délinquantes provinciales de l'Ontario sont généralement incarcérées dans une prison pour femmes située près de Brampton. Contrairement aux autres provinces, le Québec garde presque toutes les délinquantes fédérales (ainsi que les délinquantes provinciales) à Montréal. Le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve possèdent de petits établissements provinciaux pouvant héberger de 20 à 30 femmes. Partout au Canada, les femmes condamnées par un tribunal provincial à de courtes peines d'emprisonnement les purgent soit dans les cellules des services de police, soit dans des centres de détention locaux ou régionaux.

2. Classification des délinquantes

Bon nombre de provinces disposent d'établissements satisfaisant aux diverses exigences sécuritaires applicables aux hommes. Vu le nombre beaucoup moins élevé de femmes que d'hommes dans les pénitenciers (la participation des premières à des activités criminelles étant moins grande), il n'y a qu'une seule prison pour femmes par province, à l'exception de

l'Alberta et de la Colombie-Britannique, et on ne trouve qu'un seul pénitencier pour femmes au Canada. Il s'ensuit que les femmes sont toutes incarcérées au même niveau sécuritaire, c'est-à-dire à un niveau plus élevé que celui requis pour la plupart d'entre elles.

Dans le mémoire qu'elle a présenté au Comité, la Société Elizabeth Fry de Kingston souligne, à l'égard de la Prison des femmes, que :

Bien qu'il s'agisse d'un établissement multisécuritaire, on y a toujours placé les femmes dans des conditions sécuritaires élevées sous prétexte que cela aurait un effet motivant sur elles. Il s'ensuit que plus de la moitié des femmes sont classées comme étant des détenus à risque élevé et ce, sans égard à leur véritable risque sécuritaire. On a longtemps cru que si les femmes étaient classées en fonction de leur risque sécuritaire réel (compte tenu qu'elles ont de longues peines à purger) et bénéficiaient des privilèges afférents aux cotes sécuritaires moins élevées, elles n'auraient aucune motivation durant leur incarcération (Mémoire, p. 4).

Lorraine Berzins, autrefois directrice des services sociaux de la Prison des femmes et par la suite coordonnatrice de la politique nationale à l'égard des délinquantes auprès du Service correctionnel du Canada, à la fin des années 70 :

[...] a mené une étude précise et détaillée auprès des détenues de la Prison des femmes relativement à certaines questions telles que le danger qu'elles constituent pour les autres, leurs aptitudes, leur scolarité et leur état civil [...] Contrairement aux hypothèses existantes, même les femmes les plus dangereuses n'exigeaient pas un placement dans un établissement à sécurité maximale [...]

Par suite d'une plainte portée en 1981 auprès de la Commission canadienne des droits de la personne par *Women for Justice*, on a implanté un système de matrice de détermination de la cote sécuritaire à la Prison des femmes. Même si seulement 15 p. 100 des détenues étaient classées dans le groupe à sécurité maximale, les règles et règlements régissant la vie quotidienne de toutes les détenues continuaient d'être déterminés en fonction des exigences de sécurité maximale. Depuis lors, le niveau sécuritaire de la prison a, de fait, augmenté. Un mémoire de l'Association du Barreau canadien, que le Comité a reçu vers la fin de ses délibérations, indique que par suite de l'adoption récente des Stratégies de gestion des cas, seulement 12 p. 100 de la population carcérale de la Prison des femmes a été classée dans le groupe à sécurité maximale. Ce mémoire poursuit en disant que le niveau sécuritaire continue d'être invoqué comme une raison pour ne pas offrir de programmes aux détenues.

Dans son mémoire au Comité, l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry a déclaré ce qui suit :

Puisque les niveaux de sécurité sont maintenus artificiellement élevés, les établissements dans lesquels des femmes sont incarcérées ne sont pas obligés d'offrir la qualité de programmes à laquelle ils seraient autrement tenus.

[...] Même si les femmes en prison peuvent «cascader» d'un niveau de sécurité à un autre sur papier, dans la réalité, le petit nombre d'établissements qui reçoivent des femmes sont tenus comme des établissements à sécurité maximale, peu importe les exigences sur papier (Mémoire, p. 13-14).

La Société Elizabeth Fry de Kingston propose :

Que les femmes soient classées à leur niveau de sécurité réel, qu'elles évoluent [à rebours] à travers le système de classification au rythme de leur progrès réel et qu'elles soient transférées à des établissements correctionnels communautaires [...] en fonction de ce progrès (Mémoire, p. 4).

Le Comité déplore le fait que bon nombre de femmes à l'échelle du pays sont détenues dans des établissements qui maintiennent un niveau de sécurité beaucoup plus élevé que celui qui serait nécessaire pour la majorité d'entre elles ou auquel la plupart d'entre elles seraient assujetties si elles étaient des hommes. Cette situation a un effet négatif sur le nombre des programmes disponibles et sur la planification des mises en liberté, compte tenu tout particulièrement du fait que ces personnes sont souvent incarcérées loin de leur famille et de leurs amis.

3. Les programmes au sein des prisons

a. Préoccupations générales

Les mémoires présentés par l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry et par la Société Elizabeth Fry de la Saskatchewan contiennent des attaques cinglantes sur les prisons des femmes au Canada :

Les conditions actuelles dans lesquelles les femmes purgent des sentences d'incarcération doivent retenir beaucoup d'attention. En raison de leur nombre, les femmes qui purgent des peines dans les établissements, les prisons et les pénitenciers du pays voient leurs besoins pratiquement ignorés. Pour les femmes qui purgent des peines de longue durée, cela représente un sérieux problème. Les prisons d'aujourd'hui ressemblent davantage à des entrepôts. Les femmes qui y entrent sans formation professionnelle en sortent généralement sans formation professionnelle. Les femmes qui entrent sans instruction en sortent généralement

sans instruction. Celles qui ont besoin d'aide psychologique et de soutien en sortent habituellement sans qu'on leur offre un «programme de réinsertion sociale». Celles qui y entrent avec certaines qualifications ou une certaine formation n'y trouvent rien qui puisse les encourager ou les aider (Mémoire, p. 15).

Le système correctionnel actuel de la Saskatchewan ne fait rien d'autre que d'ajouter aux problèmes de la société et de la femme. De plus, il coûte beaucoup d'argent aux contribuables. Nous payons pour que la femme subisse une expérience judiciaire coûteuse, nous l'expédions par avion vers un centre correctionnel, nous payons quelqu'un pour prendre soin de ses enfants durant son incarcération et nous la ramenons déprimée dans la même situation qui l'a portée à enfreindre la loi à l'origine. Nous devons souvent payer les coûts à long terme entraînés par la perturbation de la vie des enfants. Et tout ceci pour un crime qui n'était probablement pas violent (Mémoire, p. 2 et 3).

Le Comité a déjà exprimé son point de vue, aux chapitres V et VII, sur le facteur gravité à l'égard du recours à l'incarcération. Puisqu'il est inévitable que certaines femmes continueront d'être incarcérées pendant quelque temps, et d'autres pendant des périodes relativement longues, le Comité prend à son compte les suggestions suivantes de la Société Elizabeth Fry de la Saskatchewan :

Les programmes doivent s'appliquer aux expériences de vie des détenues. Ils doivent s'attaquer aux raisons sous-jacentes qui expliquent la perpétration des infractions. Il faut donc qu'ils soient adaptés culturellement. Pour les femmes, ils doivent traiter de la violence sexuelle et du manque de respect de soi. Ils doivent donner aux femmes la formation pratique qui les aidera à progresser vers l'indépendance financière (Mémoire, p. 15).

Ils doivent aussi, bien sûr, traiter de l'abus de substances toxiques. Ces suggestions correspondent à celles qui ont été présentées par Robert Ross et Elizabeth Fabiano, dans leur document de recherche intitulé *Les programmes destinés aux délinquantes : des mesures correctionnelles pensées après coup*, et selon lesquelles l'élaboration de la politique et des programmes devrait être fondée sur une évaluation objective et réaliste des caractéristiques, des besoins et des circonstances propres à la contrevenante.

Depuis 1981, date à laquelle la Commission canadienne des droits de la personne a constaté que les détenues n'avaient pas un accès égal aux programmes, la Prison des femmes offre une gamme de programmes et de services plus large que toute autre prison provinciale et des tentatives ont été faites pour donner aux détenues fédérales qui y résident l'accès à des programmes ouverts aux détenus de sexe masculin dans la région. Pour diverses raisons, toutefois, la participation réelle des femmes à des programmes de formation et d'emploi (qui devraient permettre aux détenues de se trouver des emplois bien rémunérés) semble être encore très limitée.

En 1987, une détenue, en libération conditionnelle, a intenté devant la Cour fédérale du Canada une poursuite fondée sur les articles 15 et 28 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. (L'enquête préalable devrait avoir lieu à l'automne 1988.)

Le Comité appuie la proposition de l'Association du Barreau canadien d'inclure le paragraphe suivant dans l'exposé provisoire des buts et des principes correctionnels dont le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel propose l'adoption dans la loi :

Dans l'application de la peine imposée aux contrevenants de sexe féminin, les programmes et les débouchés correctionnels doivent correspondre aux besoins, aux aspirations et au potentiel des personnes visées.

b. Planification de la mise en liberté

i. Services et programmes de planification de la mise en liberté

Les sociétés Elizabeth Fry proposent qu'«un programme uniforme de planification prélibératoire» soit implanté à la Prison des femmes ainsi que dans les centres correctionnels de femmes. Quelques-unes demandent que le poste d'agent national de liaison (créé à titre d'essai en 1985-86) soit maintenu à la Prison des femmes afin de leur faciliter l'accès aux divers programmes et services disponibles dans chacune des régions du pays. La Société Elizabeth Fry de la Saskatchewan a bien résumé sa position à cet égard :

Il est essentiel que les femmes aient de solides projets «hors les murs» si elles ne veulent pas retomber dans le cercle vicieux de la rue, de la drogue et du crime. Aucun projet n'a de chances de succès si les femmes ne peuvent, dès leur retour dans la société, trouver un abri sûr, et si personne ne les aide à communiquer avec les services disponibles (Mémoire, p. 14).

On propose également que le programme prélibératoire de la Prison des femmes (information et discussions hebdomadaires en groupes sur des sujets reliés à la mise en liberté) soit offert pendant toute l'année, au lieu de seulement dix semaines, comme c'est le cas actuellement, et que des programmes similaires soient mis en place dans les provinces. L'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry affirme que, dans certains cas :

Le scénario de la sortie de prison d'une femme [...] prévoit son escorte par un agent de la GRC au terminus d'autobus où on lui remet un billet. La planification prélibératoire et la réinsertion dans la société requièrent pourtant davantage en termes de soutien qu'un billet d'autobus, et davantage aussi en termes de « société » qu'un terminus d'autobus (Mémoire, p. 14).

Recommandation n° 95

Le Comité recommande que des ressources additionnelles soient mises à la disposition des sociétés Elizabeth Fry et des organismes privés appropriés de façon à améliorer les programmes prélibératoires et les services destinés aux délinquantes.

ii. Le travail parental

D'après deux sociétés Elizabeth Fry, les détenues sous responsabilité provinciale ne peuvent obtenir de laissez-passer d'absence temporaire pour reprendre leur rôle de mère. Bien que les délinquants (en général des hommes) puissent obtenir ce genre de laissez-passer pour garder leur emploi et soutenir leur famille, il semble qu'aux yeux des autorités des pénitenciers ou des libérations conditionnelles, les responsabilités parentales ne soient pas un « véritable travail ».

c. Les femmes autochtones

i. Contexte

Les prisons canadiennes abritent un nombre anormalement élevé de femmes autochtones. Leur proportion dépasse même celle des hommes autochtones. Cet état de fait est commenté par Johnson dans l'ouvrage *Too Few to Count* :

Ce haut taux de criminalisation des autochtones est clairement lié à leur sombre profil socio-économique [...] La situation est encore plus grave pour les femmes autochtones qui font l'objet de discrimination raciale, de discrimination sexuelle et, jusqu'à 1985, [...] de discrimination légale (p. 39).

[...] Les données statistiques n'offrent qu'un faible reflet des conséquences de l'effondrement quasi complet des cultures autochtones et des modes de vie traditionnels. Le manque d'expérience de l'environnement urbain, l'insuffisance des systèmes d'aide et la visibilité pour la police augmentent presque certainement leurs risques d'entrer en contact avec le système de justice pénale (p. 41).

Elle fait également les commentaires suivants sur les données statistiques du Service correctionnel du Canada en ce qui a trait aux femmes autochtones à la Prison des femmes :

Les femmes autochtones incarcérées dans les établissements fédéraux sont proportionnellement plus nombreuses que les femmes non autochtones à avoir déjà purgé une sentence dans un établissement fédéral, et deux fois plus nombreuses à avoir été incarcérées pour des crimes violents. Par contre, les sentences étaient plus courtes pour les femmes autochtones, ce facteur s'expliquant en grande partie par les peines minimales obligatoires pour importation de drogues (une infraction perpétrée le plus souvent par les femmes de race blanche) et par la plus grande possibilité de condamnations pour homicides pour des femmes autochtones, infractions qui ne comportent pas de peine minimale, contrairement au meurtre.

La privation de l'aide de la famille et de la collectivité est encore plus sévère pour les femmes autochtones que pour les femmes non autochtones. Les trois quarts des femmes autochtones qui purgent des peines fédérales proviennent des régions du Pacifique et des Prairies, et pourtant 70 p. 100 sont incarcérées dans la Prison des femmes, en Ontario, ce qui représente une très grande distance de l'endroit d'où elles viennent et où elles retourneront finalement. Cela a probablement un effet très négatif sur les programmes de sortie et sur les chances d'une mise en liberté anticipée. La recherche montre que les femmes autochtones ont moins de chance d'obtenir une libération conditionnelle totale, et que celles qui obtiennent une mise en liberté anticipée sont plus susceptibles de subir une révocation, situation qui peut s'expliquer par l'isolement des familles au cours de l'incarcération et d'un manque d'aide de la part des collectivités lors de la mise en liberté (p. 42 et 43).

ii. Conséquences générales sur les programmes

On peut donc voir que les femmes autochtones détenues sont désavantagées sur trois plans : elles endurent non seulement les douleurs de l'incarcération comme tous les détenus, mais aussi les douleurs supplémentaires ressenties par les détenus autochtones et celles que vivent les femmes détenues. **Le Comité estime que toutes les recommandations qu'il a faites au chapitre précédent à l'égard des prisonniers autochtones s'appliquent généralement aux femmes autochtones. Cela signifie en pratique que, par exemple, les programmes de counselling en matière de drogue doivent être adaptés aux détenus et tenir compte de leur culture et de leur sexe.**

iii. Planification de la mise en liberté

En ce qui concerne la planification de leur mise en liberté, les autochtones ont des besoins particuliers auxquels doivent répondre tant les autorités des établissements que les groupes communautaires. Les

gouvernements devraient peut-être aussi apporter leur soutien aux organisations autochtones qui travaillent auprès des autochtones incarcérées.

**d. Problèmes particuliers liés à la fermeture possible de la
Prison des femmes et aux Ententes
fédérales-provinciales d'échange de services**

Comme en témoignent les statistiques présentées au début du présent chapitre, la plupart des femmes détenues dans des centres correctionnels provinciaux ne purgent que de très courtes sentences. Dans la mesure où ils existent, les programmes sont généralement conçus pour cette catégorie de délinquantes, et visent soit leur préparation à la vie active, soit simplement à occuper leur temps. Dans ce contexte, elles ne pourront probablement pas bénéficier d'une formation qui leur permettra de devenir économiquement indépendantes.

i. Éducation

Des programmes de rattrapage pour adultes peuvent être offerts aux niveaux primaire et secondaire, mais il y a peu de chances que des cours post-secondaires soient disponibles, sauf par correspondance. Il n'est pas toujours possible d'avoir des professeurs, surtout à plein temps. Or, étant donné que beaucoup de femmes ayant des démêlés avec la justice peuvent avoir des difficultés d'apprentissage ou d'autres problèmes scolaires, il est peu probable que l'auto-apprentissage leur soit très profitable.

ii. Travail

Dans les établissements provinciaux de petite taille, les détenues peuvent se voir confier du travail à la buanderie, à la cuisine et au service ménager. En certains endroits, les tâches peuvent inclure le jardinage et l'entretien de la cour. Du travail industriel de couture est parfois aussi offert. Presque toutes ces occupations continuent à enfermer les femmes dans le ghetto des emplois à faibles revenus.

iii. Visites de la famille

L'attitude envers les visites de la famille, de même que les locaux d'accueil, varient considérablement d'un établissement correctionnel de femmes à l'autre. D'une part, la plupart des établissements étant situés dans des régions éloignées, le coût et la durée du transport peuvent empêcher les

enfants ou d'autres membres de la famille de s'y rendre. À titre d'exemple, le *Pine Grove Correctional Centre*, en Saskatchewan, est situé à 150 kilomètres au nord de Saskatoon et encore plus loin de Regina. D'autre part, deux établissements seulement permettent aux très jeunes enfants de rester en prison avec leur mère.

Contrairement à l'expérience vécue par les hommes détenus, les conjoints ou les amis intimes de la plupart des femmes tendent à disparaître de leur vie une fois qu'elles sont incarcérées. Cette situation est particulièrement problématique, étant généralement admis que la réhabilitation des délinquants est directement fonction de l'importance du soutien de l'extérieur.

iv. Autres programmes

Il semble également que les installations récréatives, les soins de santé et les services d'orientation laissent grandement à désirer. Le Comité a déjà exprimé, plus haut dans le présent chapitre, son opinion sur les programmes d'orientation et de thérapie destinés aux femmes.

v. Que peut-on faire?

Les sociétés Elizabeth Fry estiment que les établissements pourraient passer des contrats avec des organismes pour offrir une vaste gamme de programmes et de services spécialisés, adaptés autant aux détenues purgeant une peine de courte durée qu'à celles qui purgent une peine plus longue. Elles soulignent cependant qu'il faudrait ainsi viser, non pas à diminuer les coûts des programmes, mais à en améliorer la qualité. Elles recommandent de mettre l'accent sur :

- ° l'estime et l'affirmation de soi
- ° l'éducation sur la toxicomanie, l'orientation et l'entraide
- ° l'éducation sur les abus sexuels ou autres, le counselling.

Les sociétés Elizabeth Fry suggèrent en outre que le gouvernement fédéral obtienne l'assurance, par le biais des Ententes d'échange de services, que les délinquantes sous sa responsabilité bénéficient toutes de programmes et de services de qualité égale, et que ces derniers soient d'aussi bonne qualité que ceux que reçoivent les détenus sous responsabilité fédérale.

Mais, en fin de compte, la véritable question est de déterminer quelles mesures le gouvernement fédéral doit prendre pour accueillir les délinquantes qui sont sous sa responsabilité. Presque toutes les études faites sur les détenues ont recommandé la fermeture de la Prison des femmes — encore tout récemment l'Association du Barreau canadien recommandait l'adoption d'une loi permettant d'ordonner la fermeture à un moment choisi. Cette recommandation se fonde principalement sur le fait que l'éloignement géographique des délinquantes, privées du soutien familial et communautaire, rend non seulement leur peine d'emprisonnement plus cruelle qu'il n'est nécessaire, mais encore diminue les chances de réussite de leur réinsertion dans la société.

Jusqu'à présent, les Ententes d'échange de services n'ont pas beaucoup amélioré le sort des délinquantes sous responsabilité fédérale, mis à part le fait que certaines ont pu rester un peu plus près de leur famille et de leur milieu. Le Québec est la seule province à avoir la garde de la majorité des délinquantes relevant de la responsabilité fédérale. Mais rien ne porte à croire que les programmes offerts jusqu'ici par les provinces répondent aux besoins des détenues purgeant des peines d'emprisonnement de longue durée. Seuls les établissements correctionnels mixtes (Alberta) ou les prisons de femmes plus grandes (C.-B.) semblent offrir quelque espoir de relèvement du niveau des programmes. Mais les sociétés Elizabeth Fry sont réticentes (certaines s'y opposent même) à l'égard des systèmes correctionnels mixtes. Elles appuient cependant le concept de prisons mixtes où il y aurait partage de certaines infrastructures et séparation de l'administration et de certains services de base.

Il y a actuellement 40 détenues purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité à la Prison des femmes. On peut sérieusement se demander comment les établissements provinciaux pourraient leur offrir des programmes adéquats. Par contre, certaines d'entre elles ont conservé des liens familiaux relativement forts, ce qui milite en faveur d'un rapprochement de leur foyer.

Le Comité a pu prendre connaissance de toute une gamme de problèmes relatifs aux délinquantes (et de la situation encore plus dramatique de celles qui sont sous responsabilité fédérale). De toute évidence, il n'existe pas de réponse simple à la question posée plus haut. L'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry a déjà proposé dans le passé que le Service correctionnel du Canada établisse une sixième région administrative qui aurait la responsabilité de toutes les délinquantes sous responsabilité

fédérale au Canada et qui aurait à sa tête un sous-directeur, tout comme les cinq autres régions actuelles. En dernier lieu, nous estimons essentiel que le gouvernement s'engage à planifier et à prendre des décisions qui soient bien fondées.

Le Comité estime qu'il faut s'occuper de toute urgence de la question des établissements pour délinquantes fédérales. Il croit qu'il faut fermer la Prison des femmes et trouver d'autres solutions valables. (Ceci ne sous-entend aucune critique de l'administration actuelle de la prison.)

Recommandation n° 96

Le Comité recommande qu Solliciteur général de former un groupe de travail sur les délinquantes relevant des autorités fédérales, composé de représentants des ministères et organismes fédéraux concernés, de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry et d'autres organismes pertinents du secteur privé, de même que des autorités des établissements correctionnels des provinces et des territoires intéressés. Son mandat serait le suivant :

- a) préparer la désaffectation de la Prison des femmes et la fermer d'ici cinq ans;**
- b) proposer au moins un plan pour régler la question des établissements communautaires, des prisons et des programmes pour délinquantes fédérales;**
- c) élaborer un plan de mise en application du projet retenu par le ministre.**

Recommandation n° 97

Le Comité recommande en outre au groupe de travail de tenir une vaste consultation auprès des détenus, des groupes de femmes et des organismes correctionnels du secteur privé, de même qu'avec les autorités correctionnelles des différentes provinces aux diverses étapes de ses travaux.

Notes

1. E. Adelberg et C. Currie (éd.), *Too Few to Count: Canadian Women in Conflict with the Law*, Press Gang Publishers, Vancouver, 1987, p. 26.
2. Calculs effectués à partir de données tirées de la publication de Statistique Canada, *Statistique de la criminalité du Canada*, Ministère des Approvisionnements et Services, 1986 (Annuel n° 85-205), présenté par H. Johnson, «Getting the Facts Straight», dans Adelberg et Currie, *Op. cit.*, p. 27.
3. E. Adelberg et C. Currie, *Op. cit.*, p. 34 et 35.
4. *Ibid.*, p. 37.
5. *Ibid.*, p. 43 et 44.
6. *Ibid.*, p. 36.
7. Lorraine Berzins, «The Diaries of Two Change Agents», dans *Ibid.*, p. 168.

CHAPITRE XVII

CONCLUSION

Le système de justice pénale est un système complexe, en grande partie méconnue et dont les composantes ne collaborent pas toujours. Ces dernières années, la détermination de la peine et la mise en liberté sous condition ont souvent fait de l'objet de critiques qui, parfois, étaient justifiées et, à d'autres moments, injustes. Que ces critiques soient fondées ou non, nous devons en tenir compte et apporter des améliorations au processus de détermination de la peine et au régime de mise en liberté sous condition, là où elles s'imposent. Il n'y a aucun autre moyen de procéder si nous voulons obtenir ce dont le système de justice pénale a le plus besoin pour être réellement efficace — une plus grande confiance de la part du public.

Le Comité a entrepris cette étude de la détermination de la peine, de la libération sous condition et des aspects connexes du système correctionnel avec beaucoup de sérieux et en examinant les faits. En effet, quelques graves incidents aux conséquences tragiques sont survenus récemment et on ne pouvait les ignorer. Cette étude ne reposait pas sur des préceptes abstraits et théoriques, mais consistait plutôt à examiner objectivement le système de justice pénale et à formuler des propositions qui aideront à mieux protéger la société.

Le Comité n'accepte pas le point de vue de ceux qui n'ont aucun espoir et qui souscrivent à l'idée que «rien ne marche». Le Comité estime que, dans certaines circonstances, on peut aider les détenus. Le rapport repose sur les notions suivantes, qui reflètent les principes exposés dans l'introduction.

Sous-jacent au présent rapport est l'idée de «responsabilité». Les détenus doivent accepter qu'ils sont responsables de leurs actes et faire le nécessaire pour réparer les torts causés et pour se préparer à un retour éventuel à la société. Les juges doivent veiller à ce que la peine appropriée soit imposée au détenu une fois que celui-ci est reconnu coupable. Le système correctionnel doit faire en sorte que le traitement et les programmes nécessaires soient offerts au détenu pour faciliter sa réintégration. Il incombe à l'autorité qui accorde la libération de veiller à ce que le délinquant soit

libéré et surveillé de façon à ce que la société soit protégée. Les agents responsables de la surveillance du libéré doivent s'assurer que ce dernier réintègre la collectivité et l'aider à atteindre cet objectif. La collectivité doit contribuer en aidant le délinquant à réintégrer la société et à ne pas récidiver.

Il n'y a pas de système parfait, ni de panacée. Nous devons faire tout ce que nous pouvons. Selon le Comité, l'adoption des recommandations et des propositions contenues dans le présent rapport aideront beaucoup à regagner la confiance du public.

ANNEXE A

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1

Le Comité recommande à tous les intervenants fédéraux dans le domaine de la justice pénale, à savoir le ministère de la Justice, la GRC, le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Secrétariat du ministère du Solliciteur général du Canada, de s'efforcer en priorité d'informer les citoyens du mode de fonctionnement de la justice pénale, ainsi que des mythes et des réalités qui l'entourent,

- a) en utilisant efficacement leurs canaux habituels de communication (presse, radio, télévision et audiovisuel);
- b) en se servant de leurs moyens financiers et de l'aide de bénévoles, afin que les citoyens participent davantage, au niveau local, à des activités susceptibles de leur faire mieux comprendre la réalité de la justice pénale.

Recommandation n° 2

Le Comité recommande aux intervenants de tous les niveaux de l'administration de la justice pénale de veiller en priorité à fournir aux victimes et à leurs proches tous les renseignements pertinents d'ordre général ou de nature judiciaire.

Recommandation n° 3

Le Comité souhaite que parmi les renseignements d'ordre général figurent au moins le droit, pour la victime, de demander une indemnisation et la restitution, le droit de présenter une déclaration sur les conséquences du crime et le droit d'être informée sur le procès ainsi que sur les procédures antérieures et postérieures au procès. Il conviendrait également d'indiquer à la victime l'autorité chargée de l'informer, ainsi que les services susceptibles de lui fournir des renseignements complémentaires.

Recommandation n° 4

De l'avis du Comité, il convient de faciliter la communication de renseignements de nature judiciaire à la victime et, le cas échéant, à ses proches, par l'utilisation d'une formule sur laquelle la victime pourrait indiquer les différents renseignements qu'elle souhaite obtenir. Cette formule serait annexée au dossier des procureurs de la Couronne, puis transmise aux autorités correctionnelles compétentes.

Recommandations n° 5

1. Le Comité souhaite que l'objet de la détermination de la peine soit défini dans un texte de loi dans les termes suivants :

La détermination de la peine a pour objet de favoriser la préservation d'une société juste, pacifique et sûre, en rendant les délinquants responsables de leurs agissements criminels par l'imposition d'une juste sanction qui

- a) oblige les délinquants — ou les incite s'il est impossible de les obliger — à reconnaître le tort qu'ils ont fait aux victimes et à la société et à assumer la responsabilité des conséquences de leur comportement;
- b) tient compte des mesures que les délinquants ont déjà prises ou se proposent de prendre pour réparer le tort causé aux victimes et à la société ou pour manifester qu'ils assument la responsabilité de leur comportement;
- c) favorise la réconciliation entre les délinquants et les victimes quand les victimes le souhaitent ou consentent à prendre part à ces mesures;
- d) au besoin, fournit aux délinquants la possibilité de s'amender ou de se réadapter à la société afin de devenir des citoyens responsables et respectueux des lois;
- e) au besoin, dénonce le comportement du délinquant ou le neutralise.

Recommandation n° 6

2. Le Comité recommande l'intégration des principes suivants à la loi qui devrait régir la détermination de la peine;

Dans le but de réaliser les objets de la détermination de la peine, la cour exerce le pouvoir discrétionnaire qu'elle possède conformément aux principes suivants :

- a) La peine doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du contrevenant. Elle doit aussi être conforme aux peines infligées à d'autres contrevenants pour des infractions semblables commises dans des circonstances semblables (notamment en ce qui concerne les circonstances atténuantes et aggravantes, le casier judiciaire et les conséquences de l'infraction pour la victime);
- b) La peine maximale ne doit être prononcée que dans les cas les plus graves;
- c) La nature et la durée de la peine ne doivent pas être excessives, compte tenu des autres peines infligées;
- d) L'emprisonnement ne doit être imposé qu'après avoir envisagé l'opportunité des peines autres que l'incarcération, soit dans le cadre de programmes de réconciliation de la victime avec le contrevenant, soit dans le cadre de la planification des dispositions sentencielles de remplacement;
- e) La réadaptation du délinquant ne peut justifier à elle seule l'imposition d'une peine d'emprisonnement ni sa durée.
- f) L'emprisonnement ne doit être imposé que :
 - i. s'il est nécessaire pour protéger la société contre des actes de violence, ou
 - ii. si aucune autre peine ne reflète véritablement la gravité de l'infraction ou le caractère répétitif du comportement criminel du délinquant ou ne protège adéquatement la société ou l'intégrité de l'administration de la justice;

- g) Une peine d'emprisonnement peut être prononcée pour punir un délinquant d'un manquement délibéré aux conditions d'une autre peine si aucune autre sanction ou voie d'exécution ne suffit à le contraindre à respecter ces conditions.

Recommandation n° 7

Le Comité souhaite que les juges soient tenus d'énoncer les motifs de la peine par rapport à l'objectif et aux principes proposés de la détermination de la peine, et d'indiquer les principaux faits retenus, de sorte que les victimes, les délinquants, la société, les autorités correctionnelles et celles des mises en liberté sachent l'objet de la peine et comprennent comment elle a été fixée.

Recommandation n° 8

Le Comité souhaite que, pour l'instant, seules des lignes directrices facultatives soient élaborées et que la priorité soit d'abord accordée aux lignes directrices applicables aux infractions les plus graves.

Recommandation n° 9

Le Comité recommande la mise en œuvre des recommandations 11.5, 11.8, 11.9 et 11.11 du rapport de la Commission sur la détermination de la peine en ce qui a trait à l'élaboration de telles lignes directrices et au fonctionnement d'une commission permanente sur la détermination de la peine :

- a) Utilisation de quatre présomptions pour guider le juge dans l'imposition d'une sanction carcérale ou communautaire :
- ° présomption d'emprisonnement sans réserve
 - ° présomption de non-emprisonnement sans réserve
 - ° présomption d'emprisonnement sous réserve
 - ° présomption de non-emprisonnement sous réserve. (Rec. 11.5)
- b) La Commission recommande que les circonstances aggravantes et les circonstances atténuantes énumérées ci-dessous soient

adoptées comme motifs premiers pour justifier que l'on s'écarte des lignes directrices :

Circonstances aggravantes

1. Menaces ou actes de violence, ou utilisation réelle d'une arme ou d'une imitation d'arme.
2. Existence de condamnations antérieures.
3. Manifestation de cruauté excessive à l'égard de la victime.
4. Vulnérabilité de la victime, par exemple à cause de son âge ou d'une infirmité.
5. Preuve que l'accès de la victime au processus judiciaire a été entravé.
6. Existence de plusieurs victimes ou d'actes répétés.
7. Perte économique substantielle.
8. Abus de confiance (par exemple, escroquerie par un employé de banque).
9. Activité criminelle planifiée ou organisée.

Circonstances atténuantes

1. Absence de condamnation antérieure.
2. Déficience physique ou mentale chez les contrevenant.
3. Jeune âge ou âge avancé du contrevenant.
4. Preuve que le contrevenant agissait sous la contrainte.
5. Provocation de la part de la victime.
6. Preuve qu'il y a eu indemnisation ou dédommagement par le contrevenant.

7. Rôle relativement mineur du contrevenant dans la perpétration de l'infraction. (Rec. 11.8)

- c) Afin de faciliter l'énoncé explicite de raisons justifiant la décision de s'écarter des lignes directrices, la Commission recommande l'intégration à celles-ci des principes suivants relatifs à la façon d'invoquer pour le juge, des circonstances aggravantes et des circonstances atténuantes :

La précision : Le juge doit distinguer, s'il invoque des circonstances aggravantes ou atténuantes, lesquelles à son avis sont aggravantes, et lesquelles sont atténuantes.

La cohérence : Le juge doit demeurer consistant lorsqu'il invoque une circonstance particulière, et en indiquer les caractéristiques qui justifient une aggravation ou une atténuation de la sanction. (Par exemple, au lieu de se contenter de mentionner l'âge du contrevenant, le juge doit préciser si c'est la *jeunesse* de celui-ci qui est considérée comme une circonstance atténuante, ou son *âge mûr* comme une circonstance aggravante. Cela évitera toute invocation inconsistante de l'âge du contrevenant comme circonstance aggravante dans certains cas et atténuante dans d'autres.)

La pertinence : Le juge ne doit considérer les traits individuels du contrevenant et les caractéristiques de sa vie personnelle comme circonstances aggravantes que s'ils sont directement reliés à la perpétration de l'infraction. (Par exemple, le juge peut considérer que les connaissances d'un contrevenant en matière d'informatique sont une circonstance aggravante dans une affaire de fraude dans ce domaine, mais il ne peut invoquer comme circonstance aggravante le manque de scolarité d'un voleur.)

Le respect des droits : Le juge ne doit jamais considérer comme une circonstance aggravante le fait que le contrevenant exerce ses droits juridiques. (Rec. 11.9)

- d) Création d'un conseil consultatif de la magistrature dont le rôle consistera à conseiller la commission permanente des sentences sur l'élaboration des modifications à apporter aux lignes directrices originelles qui seront soumises au Parlement. Par ailleurs, le conseil consultatif de la magistrature devra être

composé d'une majorité de juges des tribunaux de première instance de tous les paliers de juridiction pénale du Canada.

Recommandation n^o 10

Le Comité recommande l'imposition à tous les délinquants déjà condamnés pour agression sexuelle violente une peine minimale de dix ans, et demande que dans leur cas, la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle soit fixée par voie législative à dix ans, indépendamment de la durée de la sentence.

Recommandation n^o 11

Le Comité recommande au ministère de la Justice de procéder à de vastes consultations afin de dégager un consensus concernant les infractions et les délinquants qui devraient être assujettis à la période minimale susmentionnée d'admissibilité à la libération conditionnelle.

Recommandation n^o 12

Le Comité recommande au ministère de la Justice de continuer à consulter la population (et non pas uniquement les personnes particulièrement intéressées aux questions de justice pénale) au sujet des recommandations faites dans ce domaine par la Commission sur la détermination de la peine, et d'inciter les personnes et les organisations intéressées à soumettre leurs commentaires sur les barèmes proposés par la Commission.

Recommandation n^o 13

Le Comité recommande d'adopter des dispositions législatives autorisant l'application d'une ordonnance de service communautaire comme peine unique ou conjuguée à d'autres, pourvu que le juge soit convaincu que le fait d'accorder une libération, un dédommagement, une amende ou une simple ordonnance de probation ne permettrait pas à soi seul de réaliser l'objectif proposé par le Comité en matière de détermination de la peine.

Recommandation n° 14

Le Comité recommande, en vue de réduire la disparité qui existe en matière de peines, d'élaborer des lignes directrices qui précisent le nombre d'heures de service communautaire devant être imposées dans diverses circonstances.

Recommandation n° 15

Le Comité recommande de fixer, par voie législative, un plafond de 300 à 600 heures (sur trois ans) applicable aux peines de service communautaire imposées aux délinquants adultes, à la condition que les juges soient autorisés à outrepasser ce plafond dans les cas où le délinquant convient d'un plus grand nombre d'heures par suite d'une réconciliation avec la victime ou d'une proposition concernant un «programme de solutions de rechange», et pourvu que les juges fournissent des motifs.

Recommandation n° 16

Le Comité recommande l'adoption de dispositions législatives ayant pour effet de rendre inadmissibles aux ordonnances de service communautaire les délinquants ayant commis des infractions à caractère sexuel ou des infractions avec violence, sauf s'ils ont été évalués et jugés aptes à bénéficier d'une telle ordonnance par un coordonnateur de programmes de service communautaire.

Recommandation n° 17

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de préférence en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires, fournisse des fonds à des organismes communautaires en vue de l'application de programmes de solutions de rechange dans un certain nombre de juridictions au Canada, dans le cadre de projets pilotes.

Recommandation n° 18

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de préférence en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires, fournisse des fonds à des organismes communautaires et participe avec

ceux-ci à des échanges d'ordre technique afin d'assurer la bonne évaluation de ces projets pilotes.

Recommandation n° 19

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, préférablement de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, encourage la promotion et l'évaluation, dans l'ensemble du Canada, de programmes de réconciliation victime-délinquant, à toutes les étapes du processus de justice pénale, qui :

- a) fournissent une aide importante aux victimes au moyen de services efficaces à leur intention et
- b) encouragent un haut niveau de participation de la collectivité.

Recommandation n° 20

Le Comité recommande que la formulation de l'alinéa 653b) du *Code criminel* (contenu dans le projet de loi C-89) soit clarifiée afin d'assurer que le montant d'un dédommagement pour blessures corporelles puisse atteindre la valeur de tous les préjudices pécuniaires.

Recommandation n° 21

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte des dispositions législatives et/ou qu'il aide financièrement les gouvernements provinciaux et territoriaux, afin de renforcer l'exécution civile des ordonnances de restitution et de soulager ainsi le fardeau des victimes.

Recommandation n° 22

Le Comité recommande la mise en oeuvre des recommandations suivantes de la Commission sur la détermination de la peine :

- a) qu'une ordonnance de dédommagement soit imposée lorsque l'infraction entraîne une perte ou un préjudice qui touche un particulier. Il conviendra d'imposer une amende lorsqu'un organisme public subit une perte par suite de la perpétration de

l'infraction ou lorsque des dommages sont causés à la propriété publique (Recommandation 12.17);

- b) que, lorsque les moyens du délinquant ne permettent d'imposer qu'une seule sanction d'ordre pécuniaire, la priorité soit accordée à une ordonnance de dédommagement, dans les circonstances appropriées (Recommandation 12.21).

Recommandation n° 23

Le Comité recommande que l'ordonnance de probation soit remplacée par sept ordonnances distinctes (bonne conduite, obligation de se présenter, assignation à résidence, rendement, service communautaire, indemnisation et surveillance intensive), qui pourraient être rendues séparément ou concurremment avec une ou plusieurs autres, ou encore de pair avec un autre type d'ordonnance.

Recommandation n° 24

Le Comité recommande que le *Code criminel* soit modifié de manière à prévoir un mécanisme d'intervention plus efficace en cas de violation des conditions de l'ordonnance de probation ou d'un autre type d'ordonnance, suivant des modalités qui respectent les droits du délinquant à l'application des garanties légales.

Recommandation n° 25

Le Comité recommande de recourir davantage à la dynamique de groupe dans les programmes correctionnels communautaires et d'y affecter des ressources suffisantes pour que les délinquants puissent profiter de ces services qu'ils les demandent eux-mêmes ou qu'ils leur soient imposés par une ordonnance de rendement :

Recommandation n° 26

En particulier, le Comité recommande d'avoir davantage recours aux conditions de la probation ou à des ordonnances de rendement, de façon que les conjoints violents soient tenus de participer à des programmes spéciaux de traitement ou de counselling.

Recommandation n° 27

Le Comité recommande d'envisager le recours à la peine de garde en milieu communautaire de la Nouvelle-Zélande et au modèle de surveillance intensive des services correctionnels de Gateway.

Recommandation n° 28

Le Comité recommande de financer des organismes communautaires et des sociétés de bienfaisance pour qu'ils mettent sur pied ou élargissent des programmes résidentiels communautaires et des programmes analogues.

Recommandation n° 29

Le Comité recommande que l'assignation à domicile, avec ou sans surveillance électronique, à titre de sanction intermédiaire qui s'ajoutera probablement à d'autres sanctions, puisse être utilisée pour des infractions bien définies et lorsque les circonstances s'y prêtent.

Recommandation n° 30

Le Comité recommande que les modifications législatives nécessaires pour permettre le recours à l'assignation à domicile comme solution de rechange prévoient des mécanismes d'application relativement efficaces, qui ne violent pas le droit fondamental du délinquant à une procédure équitable.

Recommandation n° 31

Le Comité recommande d'envisager la possibilité d'exiger que le délinquant et les membres de sa famille qui vivent avec lui consentent à une ordonnance d'assignation à domicile.

Recommandation n° 32

Le Comité recommande que, dans la préparation d'une ordonnance de ce type, la cour examine la possibilité d'y joindre les conditions accessoires appropriées (p. ex., counselling pour toxicomanes, s'il y a lieu).

Recommandation n° 33

Le Comité recommande que des peines discontinues ne soient généralement pas imposées à l'égard d'infractions sexuelles, lorsqu'on doit assurer la protection du public par l'incarcération ou que la réprobation peut être réalisée par l'assignation à domicile, par une ordonnance de placement en résidence communautaire ou par l'imposition de courtes périodes ininterrompues d'incarcération.

Recommandation n° 34

Le Comité recommande qu'on ait recours au placement en résidence communautaire dans le cas des peines discontinues.

Recommandation n° 35

Le Comité recommande qu'on envisage la possibilité de combiner des peines discontinues avec des ordonnances de rendement ou des conditions de probation permettant au délinquant de s'amender ou de se réadapter.

Recommandation n° 36

Le Comité recommande l'application des recommandations suivantes de la Commission canadienne sur la détermination de la peine :

- a) que le tribunal, lorsqu'il choisit d'imposer une amende comme sanction, vérifie si cette dernière est bien appropriée, car le montant de l'amende et le délai de paiement doivent être fixés en tenant compte non seulement de la gravité de l'infraction, mais aussi des moyens du délinquant. Le tribunal doit donc, avant d'imposer l'amende, s'enquérir des moyens du délinquant et ensuite fixer les modalités de paiement appropriées (Recommandation 12.20).
- b) que, lorsque les moyens du délinquant ne permettent d'imposer qu'une seule sanction d'ordre pécuniaire, la priorité soit accordée à une ordonnance de dédommagement, si les circonstances s'y prêtent (Recommandation 12.21).

- c) que l'on réduise le recours à l'emprisonnement pour défaut de paiement des amendes (Recommandation 12.22).
- d) que l'on n'impose pas presque automatiquement une peine d'emprisonnement pour défaut de paiement d'une amende et que le délinquant ne soit incarcéré que s'il viole délibérément les modalités d'une sanction communautaire (Recommandation 12.23).

Recommandation n° 37

Le Comité recommande l'application des recommandations suivantes de la Commission canadienne sur la détermination de la peine :

- a) que le gouvernement fédéral et les provinces fournissent les ressources et les fonds voulus pour faciliter l'accès aux programmes communautaires et en favoriser une utilisation accrue (Recommandation 12.1);
- b) que des mesures soient prises pour mieux informer les responsables de l'administration des sentences, des objectifs assignés à celles-ci (Recommandation 12.2);
- c) qu'une copie du prononcé de la sentence soit mise à la disposition des organismes chargés de l'administration des sentences (Recommandation 12.3);
- d) que des moyens soient pris pour que les juges aient une meilleure information sur les mesures sentencielles susceptibles de remplacer l'incarcération (Recommandation 12.5);
- e) que les tribunaux soient systématiquement renseignés sur l'efficacité des sanctions qu'ils ont imposées (Recommandation 12.6);
- f) qu'avant d'imposer une sanction communautaire, le juge soit invité à s'enquérir lui-même, ou par le truchement d'un rapport, des dispositions du délinquant et des programmes qui peuvent l'aider (Recommandation 12.7);
- g) que les sanctions communautaires existantes soient considérées à part et que tout autre proposition de sanction soit confiée à la

commission permanente des sentences, ainsi qu'aux autorités fédérales et provinciales pour qu'elles l'étudient, le mettent au point et enfin, l'exécutent (Recommandation 12.8);

- h) que la commission permanente des sentences *examine* la possibilité d'élaborer des critères et des principes de comparaison entre les diverses solutions de sanctions communautaires, de façon à pouvoir établir une certaine norme (par exemple, une amende de tant de dollars équivaut à tant d'heures de travaux communautaires) (Recommandations 12.10 et 12.11);
- i) que les juges restent maîtres de décider de la nature des sanctions communautaires et des conditions qui y sont rattachées (Recommandation 12.12).

Recommandation n° 38

Le Comité recommande également :

- a) que les autorités fédérales et provinciales compétentes élaborent, appuient et évaluent des solutions de rechange à l'incarcération, ainsi que des sanctions intermédiaires;
- b) qu'une plus grande reconnaissance et un meilleur appui soient accordés aux organismes non gouvernementaux qui cherchent à mettre au point leurs propres programmes;
- c) qu'il y ait une plus grande cohésion entre les efforts du système de justice pénale et ceux des services sociaux et psychiatriques.

Recommandation n° 39

Le Comité propose que les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles reçoivent une formation plus intensive au moment de leur nomination et des cours réguliers de perfectionnement. Cette formation ne devrait pas seulement porter sur les politiques de la Commission et sur les principes qui sous-tendent les services correctionnels et les libérations, mais également sur les sciences du comportement, et elle devrait tenir compte de l'expérience antérieure des commissaires dans le système de justice pénale.

Recommandation n° 40

Le Comité propose que le *Code criminel* soit modifié de manière à obliger les tribunaux à transmettre au Service correctionnel du Canada une copie des renseignements sentenciels (rapports présentenciels, déclarations de la victime, etc.) ainsi que les motifs invoqués par le juge dans le prononcé de la peine. Le gouvernement fédéral devra être prêt à assumer les frais raisonnables engagés relativement à des peines de deux ans ou plus.

Recommandation n° 41

Le Comité propose que les audiences sur la libération conditionnelle soient ouvertes au public à moins que sur demande à la Commission des libérations conditionnelles, il soit décidé d'interdire une audience au public, en tout ou en partie, pour des raisons de protection de la vie privée ou de sécurité. Les motifs pour lesquels la demande d'une audience à huis clos a été accordée devraient être publiés.

Recommandation n° 42

Le comité propose que la Commission nationale des libérations conditionnelles ait la pleine responsabilité du processus de mise en liberté, y compris la préparation des projets de sortie, les décisions de mise en liberté et la prestation des services de surveillance.

Recommandation n° 43

Le Comité recommande à la Commission nationale des libérations conditionnelles d'élaborer un outil d'évaluation des risques destiné à s'appliquer aux cas des délinquants qui purgent une peine pour crimes violents, ou qui ont des antécédents criminels de violence, et qu'elle procède à des consultations sur le sujet.

Recommandation n° 44

En second lieu ou en outre, le Comité propose que les aspects suivants des recommandations 10 et 12 du jury du coroner dans le cadre de l'enquête sur le décès de Celia Ruygrok soient incorporés aux politiques de la Commission nationale des libérations conditionnelles et soient mise en oeuvre :

10. Lorsqu'une libération conditionnelle est accordée, que le plan de réadaptation du détenu soit transposé en un projet *de sortie* établissant clairement la conduite à tenir vis-à-vis le détenu lorsqu'il sera dans la collectivité. Le document en question sera communiqué à toutes les personnes qui auront affaire au délinquant lorsqu'il sera en liberté dans la collectivité, notamment les surveillants de libération conditionnelle, la police, le personnel des CRC et les personnes ressources de la collectivité.

- a) Avant de formuler le plan, on consultera les personnes de la collectivité appelées à soutenir les libérés conditionnels, par exemple leur amie ou leur femme. On aura soin de transmettre à celles-ci toute l'information pertinente sur l'infraction et sur le détenu afin qu'elles soient pleinement conscientes de leur rôle dans le projet de sortie.
- b) Le projet de sortie doit comporter toute l'information d'ordre psychiatrique et psychologique concernant le libéré conditionnel et indiquer clairement aux surveillants de libération conditionnelle et au personnel des CRC la manière de le traiter. *Tout signe annonciateur de comportement dangereux doit être clairement indiqué, de même que les mesures à prendre le cas échéant.*
- c) Lorsque l'infraction originale est reliée à la consommation de drogues ou d'alcool, il faudra inclure dans le projet de sortie une condition spéciale indiquant que le sujet doit se soumettre à des analyses de dépistage d'alcool ou de drogues effectuées au hasard.
- d) Si des problèmes psychiatriques ont été détectés au moment de l'infraction, le projet de sortie doit comporter une condition spéciale indiquant que le sujet doit recevoir du counselling professionnel et faire l'objet d'un traitement et d'une surveillance psychiatriques pendant la période de libération conditionnelle. S'ajouteront à cette condition des tests psychologiques périodiques.

[...]

12. La surveillance des libérés conditionnels doit s'effectuer conformément au projet de sortie et les divers organismes qui

oeuvrent dans le même sens doivent échanger tous les renseignements pertinents.

- a) Le surveillant des libérés conditionnels doit être libre d'examiner les problèmes auxquels ceux-ci font face et *d'intervenir d'urgence au moindre signe de danger ou de détérioration*. Il doit s'efforcer de trouver la cause du problème au lieu de simplement maintenir l'ordre.

[...]

Recommandation n° 45

Le Comité propose que la mise en liberté sous condition sous ses diverses formes soit maintenue et améliorée par l'adoption des recommandations qui suivent.

Recommandation n° 46

Le Comité recommande d'incorporer à la loi les critères de décision relatifs à la libération conditionnelle.

Recommandation n° 47

Le Comité recommande, dans le cas des détenus condamnés pour les infractions violentes énumérées à l'Annexe du projet de loi C-67, de fixer la date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale à l'expiration de la moitié, au lieu du tiers, de la peine d'emprisonnement.

Recommandation n° 48

Le Comité recommande également la diffusion d'informations et de lignes directrices appropriées, afin que l'approche décisionnelle de la Commission nationale des libérations conditionnelles de même que les pratiques judiciaires en matière de détermination de la peine tiennent compte du report de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle.

Recommandation n° 49

Le Comité recommande de rendre les détenus admissibles à la libération conditionnelle de jour six mois avant leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale, cette période devant servir à des fins professionnelles ou éducatives, au dédommagement ou encore à la recherche d'un emploi, dans le but d'obtenir éventuellement la libération conditionnelle totale.

Recommandation n° 50

Le Comité recommande de maintenir la disposition relative à l'examen automatique des cas avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle de jour.

Recommandation n° 51

Le Comité recommande de continuer à autoriser les absences temporaires à des fins directement reliées aux programmes correctionnels ou pour des motifs humanitaires et médicaux clairement définis.

Recommandation n° 52

Le Comité recommande de ne pas permettre à la CNLC de déléguer aux directeurs d'établissements le pouvoir d'autoriser des absences temporaires sans escorte pour des délinquants purgeant une peine comportant une forme quelconque de voies de fait sexuelles ou de meurtre.

Recommandation n° 53

Le Comité recommande d'abroger les dispositions législatives visant la réduction méritée de la peine et, en vertu de la loi, de mettre les délinquants en liberté dans des conditions et sous la surveillance appropriées (y compris des conditions de résidence si nécessaire), douze mois avant la date d'expiration du mandat ou, si cette période est plus courte, lorsqu'il ne reste à purger qu'un tiers de la peine.

Recommandation n° 54

Le Comité recommande de maintenir les dispositions du projet de loi C-67 relatives à la détention et de les appliquer dans les circonstances appropriées.

Recommandation n° 55

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les organismes privés avec lesquels il conclut des ententes contractuelles respectent rigoureusement les *Normes régissant les établissements résidentiels communautaires* (comprenant certaines recommandations des commissions d'enquête Ruygrok et Pepino, entre autres conditions).

Recommandation n° 56

Le Comité recommande de garder les récidivistes violents qui sont libérés sous conditions dans des centres correctionnels communautaires dotés des services de surveillance et des programmes appropriés.

Recommandation n° 57

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada d'établir, de concert avec les organismes privés, de nouvelles maisons de transition dotées des services de surveillance appropriés et de programmes adaptés aux besoins des délinquants autochtones, de sexe féminin, ou ayant des problèmes psychiatriques ou de drogue et d'alcool.

Recommandation n° 58

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada de faciliter et d'intensifier la participation de la collectivité aux programmes destinés aux détenus.

Recommandation n° 59

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada de consacrer davantage de ressources aux comités consultatifs de citoyens,

afin de faire participer davantage la collectivité aux activités de ces conseils, et de les aider à travailler plus efficacement, en particulier dans le domaine de la formation professionnelle des détenus.

Recommandation n° 60

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada de consacrer une plus grande partie de ses ressources aux programmes correctionnels, et demande au gouvernement de libérer des fonds supplémentaires à cette fin.

Recommandation n° 61

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les délinquants mis en liberté sous condition puissent participer, dans la mesure du possible, à des programmes qui prolongent directement ceux auxquels ils ont participé en milieu carcéral.

Recommandation n° 62

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada de veiller à ce que ses programmes assurent un niveau de qualification suffisamment élevé pour permettre aux détenus d'accéder aux emplois proposés dans la collectivité.

Recommandation n° 63

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les détenus transférés d'un établissement à un autre ou d'un niveau de sécurité à un autre ne perdent pas pour autant le bénéfice des programmes d'études postsecondaires auxquels ils participent.

Recommandation n° 64

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada de mettre en oeuvre des programmes adaptés aux besoins des détenus qui doivent purger de longues peines d'emprisonnement avant de pouvoir bénéficier d'une mise en liberté sous condition.

Recommandation n° 65

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada d'augmenter sensiblement le montant des ressources consacrées aux programmes de traitement des délinquants sexuels.

Recommandation n° 66

Le Comité estime que les nouveaux programmes destinés aux délinquants à haut risque ne doivent pas être mis en oeuvre au détriment des programmes existants destinés à l'ensemble de la population carcérale.

Recommandation n° 67

Le Comité demande que dans la mesure du possible, les programmes proposés aux délinquants en milieu carcéral et dans la collectivité comportent un dispositif d'évaluation obligatoire.

Recommandation n° 68

Le Comité recommande que les gouvernements mette sur pied un plus grand nombre de programmes offrant aux autochtones des solutions de rechange à l'incarcération et que ces programmes soient administrés, si possible, par des autochtones.

Recommandation n° 69

Le Comité recommande qu'au moment de la conception et de la prestation des programmes, on tienne compte des besoins des détenus autochtones.

Recommandation n° 70

Le Comité recommande qu'on engage, autant que possible, des moniteurs et des enseignants autochtones pour assurer la prestation de programmes aux détenus autochtones.

Recommandation n° 71

Le Comité recommande que l'on offre aux employés non autochtones qui participent à la prestation de programmes aux détenus autochtones la possibilité de suivre des cours de sensibilisation à la culture et aux besoins des détenus autochtones.

Recommandation n° 72

Le Comité recommande que l'on reconnaisse entièrement les fraternités et sororités autochtones et qu'on leur attribue des ressources adéquates pour qu'elles puissent bien fonctionner.

Recommandation n° 73

Le Comité recommande que l'on reconnaisse la spiritualité autochtone au même degré que les autres religions et que les aînés autochtones soient traités de la même façon que les autres chefs spirituels.

Recommandation n° 74

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada soit d'engager un plus grand nombre d'autochtones, soit de passer des contrats avec des organismes autochtones afin d'aider les détenus autochtones à présenter une demande de libération anticipée et à préparer leur mise en liberté.

Recommandation n° 75

Le Comité recommande à la Commission nationale des libérations conditionnelles d'accorder, dans la mesure du possible, une liberté sous condition aux détenus autochtones qui retourneront à leur collectivité ou dans leur réserve, si celle-ci indique qu'elle est disposée à aider et à surveiller le délinquant et est en mesure de le faire.

Recommandation n° 76

Le Comité recommande à la Commission nationale des libérations conditionnelles d'examiner soigneusement les répercussions sur les détenus autochtones de l'interdiction de fréquenter des personnes ayant

un casier judiciaire avant d'en faire une condition à leur mise en liberté.

Recommandation n° 77

Le Comité recommande aux gouvernements d'appuyer entièrement l'accroissement du nombre de programmes et de foyers de transition administrés par des autochtones à l'intention de délinquants autochtones mis en liberté sous condition.

Recommandation n° 78

Le Comité recommande au Service correctionnel du Canada et à la Commission nationale des libérations conditionnelles de mettre conjointement sur pied un comité consultatif sur les détenus autochtones auquel siègeraient des représentants des principaux organismes autochtones oeuvrant dans le domaine de la justice pénale.

Recommandation n° 79

Le Comité recommande qu'aux endroits où le nombre de détenus autochtones le justifie, le Service correctionnel du Canada veille à ce que les comités consultatifs de l'extérieur rattachés aux établissements et aux bureaux des libérations conditionnelles comptent parmi leurs membres un nombre proportionnel d'autochtones.

Recommandation n° 80

Le Comité recommande au Solliciteur général du Canada et au ministre de la Justice de mettre conjointement sur pied un groupe de travail sur les recherches concernant les délinquantes qui comprendrait des représentants des autres ministères fédéraux concernés et auquel seraient invités à participer des organismes compétents du secteur privé, des représentants des gouvernements provinciaux intéressés et des universitaires. Ce groupe serait chargé de coordonner les recherches actuelles et projetées sur les délinquantes (criminalité, sentences et services correctionnels) et de recommander l'établissement d'un ordre de priorité pour les recherches entreprises ou financées par le ministère du Solliciteur général et le ministère de la Justice.

Recommandation n° 81

Le Comité recommande à ceux qui élaborent et financent les programmes de sanctions communautaires de prévoir la mise sur pied de services à l'enfance de qualité de sorte que tous les délinquants puissent s'en prévaloir.

Recommandation n° 82

Le Comité presse les gouvernements d'élargir l'accès aux programmes de travaux compensatoires et, dans l'intervalle, d'inciter les juges à rendre des ordonnances de service communautaire ou à infliger d'autres sanctions communautaires plutôt que des amendes aux délinquantes économiquement faibles.

Recommandation n° 83

Le Comité recommande aux gouvernements d'appuyer davantage l'établissement, l'évaluation et la poursuite de programmes de counselling sur le vol à l'étalage dans l'ensemble du Canada.

Recommandation n° 84

Le Comité encourage le monde des affaires à appuyer des programmes de counselling sur le vol à l'étalage.

Recommandation n° 85

Le Comité encourage la justice pénale et les organismes qui s'occupent des toxicomanes à concevoir des programmes d'éducation et de sensibilisation pouvant être offerts de concert avec des sanctions communautaires. Ces programmes devraient être adaptés au sexe et à la culture des participants.

Recommandation n° 86

Le Comité recommande que les gouvernements continuent à subventionner davantage les programmes communautaires d'information sur les toxicomanies, les programmes communautaires de

traitement ainsi que les programmes de counselling sur les abus sexuels.

Recommandation n° 87

Le Comité invite les procureurs de la Couronne, les avocats de la défense et l'appareil judiciaire à veiller à ce que l'on examine avec les délinquants toxicomanes la possibilité d'intégrer un traitement à une sanction communautaire, lorsque c'est faisable.

Recommandation n° 88

Le Comité incite les brasseries et les distilleries à appuyer des programmes d'information sur les toxicomanies et des programmes de traitement qui offrent des solutions innovatrices aux délinquants.

Recommandation n° 89

Le Comité recommande aux ministères gouvernementaux chargés de l'éducation, de la formation, du recyclage et de l'emploi de donner la priorité aux programmes destinés aux délinquantes et aux femmes risquant d'avoir des démêlés avec la justice et d'accorder un soutien adéquat aux initiatives communautaires susceptibles de répondre aux besoins particuliers de ces femmes.

Recommandation n° 90

Le Comité invite les procureurs de la Couronne, les avocats de la défense et l'appareil judiciaire, selon le cas, à tenir compte des besoins d'éducation, de formation et d'emploi des délinquantes lorsqu'ils mettent au point des sanctions communautaires.

Recommandation n° 91

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de préférence de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, finance des établissements résidentiels communautaires à l'intention des délinquantes fédérales dans les Prairies, le Nord de l'Ontario et la région de l'Atlantique.

Recommandation n° 92

Le Comité presse les groupes communautaires intéressés à exploiter de tels établissements ainsi que les sources de financement gouvernementales à planifier des résidences et des programmes visant à desservir divers groupes de femmes à risque là où les autorités correctionnelles provinciales et territoriales ne sont pas disposées à participer au financement de «maisons de transition traditionnelles».

Recommandation n° 93

Le Comité recommande que les futures ententes fédérales-provinciales d'échanges de services prévoient entre autres des maisons de transition à l'intention des femmes et qu'aucune entente fédérale-provinciale concernant la construction de prisons ne soit conclue sans qu'il y ait accord de financement ou d'établissement de maisons de transition pour les femmes dans les provinces ou territoires où il n'y en a pas actuellement.

Recommandation n° 94

Le Comité recommande de prendre en considération, dans l'examen de la question de l'élargissement du réseau de maisons de transition pour femmes, la possibilité d'y loger également les enfants à charge des délinquantes.

Recommandation n° 95

Le Comité recommande que des ressources additionnelles soient mises à la disposition des sociétés Elizabeth Fry et des organismes privés appropriés de façon à améliorer les programmes prélibératoires et les services destinés aux délinquantes.

Recommandation n° 96

Le Comité recommande qu Solliciteur général de former un groupe de travail sur les délinquantes relevant des autorités fédérales, composé de représentants des ministères et organismes fédéraux concernés, de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry et d'autres organismes pertinents du secteur privé, de même que des autorités des

établissements correctionnels des provinces et des territoires intéressés. Son mandat serait le suivant :

- a) préparer la désaffectation de la Prison des femmes et la fermer d'ici cinq ans;
- b) proposer au moins un plan pour régler la question des établissements communautaires, des prisons et des programmes pour délinquantes fédérales;
- c) élaborer un plan de mise en application du projet retenu par le ministre.

Recommandation n° 97

Le Comité recommande en outre au groupe de travail de tenir une vaste consultation auprès des détenus, des groupes de femmes et des organismes correctionnels du secteur privé, de même qu'avec les autorités correctionnelles des différentes provinces aux diverses étapes de ses travaux.

ANNEXE B

MANDAT

Il est convenu, — Qu'en application de la décision prise par le Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes, soit d'étudier la détermination de la sentence, la mise en liberté surveillée et d'autres aspects connexes du système correctionnel, le Comité se donne pour mandat :

D'examiner, entre autres, les documents énumérés ci-après publiés en 1987 :

- ° le rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la sentence;
- ° le document de travail sur la révision du droit correctionnel en ce qui a trait à la mise en liberté surveillée, et autres documents de travail pertinents; et
- ° le rapport présenté au Solliciteur général par le groupe chargé d'étudier les recommandations consécutives à l'enquête menée à la suite de la mort de Celia Ruygrok.

Que le Comité invite tous les intervenants du système de justice pénale à exprimer leurs vues, qu'ils soient ou non à l'emploi du gouvernement fédéral ou des provinces, y compris, mais sans toutefois s'y limiter, les juges, les procureurs de la Couronne, les avocats de la défense, les forces policières, les victimes, les détenus, les organismes d'assistance postpénale, les groupes de défense et les chercheurs.

Que le Comité examine l'efficacité, l'utilité et la pertinence des lois, des règlements, des politiques et des pratiques en vigueur et s'interroge quant aux structures et aux régimes en place, relativement à la détermination de la sentence, à la liberté surveillée et à d'autres aspects connexes du système correctionnel.

Que le Comité examine, entre autres, les aspects suivants de la détermination de la sentence :

- les principes et objectifs;
- la disparité des sentences;
- la réforme des sentences minimales et maximales;
- l'incarcération et les solutions de rechange;
- le rôle de la collectivité et des victimes dans la détermination des sentences;
- les lignes directrices en matière de détermination des sentences :
 - a) sentences relatives aux infractions violentes et non violentes;
 - b) sentences déterminées ou discrétionnaires.

Que le Comité examine notamment les aspects suivants de la libération conditionnelle :

- les objectifs de la réduction de peine et de la libération conditionnelle;
- les répercussions de la libération conditionnelle et de la réduction de peine sur la détermination de la sentence et la perception du public;
- l'incidence de la réduction de peine et de la libération conditionnelle sur les détenus des établissements fédéraux et provinciaux;
- le maintien ou l'abolition totale ou partielle de la réduction de peine ou de la libération conditionnelle;
- l'admissibilité à la libération conditionnelle des contrevenants violents ou non violents et des récidivistes;
- la participation, d'une part, du personnel affecté à la libération conditionnelle et au système correctionnel, et, d'autre part, des

détenus, des policiers, des magistrats, de la collectivité et des victimes aux décisions relatives à la libération conditionnelle;

- ° l'efficacité de la surveillance et de la réintégration sociale des contrevenants en liberté surveillée;
- ° l'efficacité des lois, des règlements, des règles, des politiques, des pratiques, des échanges de renseignements, ainsi que la qualité de la collaboration et de l'interaction entre la Commission des libérations conditionnelles, le Service correctionnel et les organismes d'assistance postpénale lorsqu'il s'agit de préparer les contrevenants à leur mise en liberté surveillée sous toutes ses formes, et de la leur accorder.

Que le Comité examine, sans toutefois s'y limiter, les aspects suivants du système correctionnel :

- ° l'application des renseignements relatifs à la détermination des peines à la gestion des cas, ainsi que la préparation des contrevenants à leur mise en liberté;
- ° l'efficacité des lois, des règlements, des règles, des politiques, des pratiques, des échanges de renseignements, ainsi que la qualité de la collaboration et de l'interaction entre la Commission des libérations conditionnelles, le Service correctionnel et les organismes d'assistance postpénale à l'étape de la gestion des cas, de la planification (depuis l'arrivée des contrevenants jusqu'à leur libération) et de la mise en place de programmes et de services correctionnels (y compris le traitement des contrevenants lorsque cela s'impose); et
- ° le rôle de la collectivité dans tout ce processus.

Que le Comité tienne des audiences publiques et visite des institutions et des installations non seulement pour déterminer comment doivent s'effectuer la détermination des sentences, la mise en liberté surveillée et les aspects liés au système correctionnel, mais aussi pour se rendre compte par lui-même de l'incidence du système sur la réalité quotidienne dans ces institutions et installations.

Que le Comité élabore, à l'intention de la Chambre des communes, un rapport où il recommandera les changements qui lui paraissent nécessaires pour améliorer la détermination des sentences, la mise en liberté surveillée et les aspects connexes du système correctionnel, en y précisant que la rédaction du rapport doit être achevée d'ici l'automne 1988.

ANNEXE C

TÉMOINS

FASCICULE N°	DATE	TÉMOINS
23	20 oct. 1987 À huis clos	De la Commission nationale des libérations conditionnelles: Ole Ingstrup, président; Malcolm Steinberg, doyen des membres du conseil (Ontario).
	22 oct. 1987 À huis clos	De la Commission nationale des libérations conditionnelles: Ole Ingstrup, président; Malcolm Steinberg, doyen des membres du conseil (Ontario); autres fonctionnaires.
	27 oct. 1987	Sous-solliciteur général du Canada: John Tait, c.r. sous-solliciteur général du Canada.
24	29 oct. 1987	Du Service correctionnel du Canada: Rhéal LeBlanc, commissaire; Gord Pinder, sous-commissaire, Programme politiques et développement des délinquants; Andrew Graham, commissaire adjoint, Planification et Politiques; Irving Kulik, secrétaire exécutif; Terry Sawatsky, directeur, Gestion des détenus; Thomas Townsend, directeur général suppléant, Programme des délinquants; Dr Jim Millar, directeur suppléant, Services médicaux et de santé; Drury Allen, directeur, Programmes de mises en liberté communautaire.
	3 nov. 1987	Du Service correctionnel du Canada: Gord Pinder, sous-commissaire, Programmes politiques et développement des délinquants; Drury Allen, directeur, Programmes de mises en liberté communautaire; Irving Kulik, secrétaire exécutif.
25	5 nov. 1987	Du ministère de la Justice: Mr. Frank Iacobucci, c.r., sous-ministre de la Justice; Mr. Daniel C. Préfontaine, sous-ministre adjoint, Politique, programmes et recherche;

FASCICULE N°	DATE	TÉMOINS
		Mr. Julius Isaac, sous-procureur général adjoint — Droit pénal;
		M. Neville Avison, premier coordonnateur de la politique en matière de justice pénale, Politique, programmes et recherche.
26	19 nov. 1987	Andrejs Berzins , c.r., procureur de la Couronne pour le district d'Ottawa-Carleton;
		Gerry W. Ruygrok.
28	23-25 nov. 1987 Kingston (Ont.) À huis clos	Divers centres de détention Direction et personnel, Comité des détenus, Groupe des condamnés à vie et Syndicat des employés(es) du Solliciteur général
28	3 déc. 1987	Ken Hatt , coordinateur, Programme de criminologie et de justice criminelle, chargé de cours, département de sociologie et d'anthropologie de l'université Carleton.
29	8 déc. 1987	De la Commission de réforme du droit du Canada: L'honorable juge Allen M. Linden, président; Josh Zambrowski, expert-conseil.
30	10 déc. 1987	Du Conseil national des libérations conditionnelles: Ole Ingstrup, président; Daniel Therrien, avocat-conseil; Brendan Reynolds, directeur, Services de développement corporatif.
32	26 jan. 1988	De l'université Carleton: Professeur Renate Mohr , département de droit. De la Société canadienne de psychologie: Docteur Paul Gendreau, président; De l'Association canadienne du droit criminel: Gaston St-Jean, directeur exécutif; Réal Jubinville, directeur associé; Professeur Fred Sussman, président, Comité législatif.
33	28 jan. 1988	M. Justin Ciale , directeur, Département de criminologie, Université d'Ottawa.

FASCICULE N°	DATE	TÉMOINS
34	2 fév. 1988	M. Jean-Paul Brodeur, Ecole de criminologie, Université de Montréal. M. Irvin Waller, Département de criminologie, Université d'Ottawa. M^{me} Micheline Baril, École de criminologie, Université de Montréal.
35	4 fév. 1988	Anthony Doob, directeur, Centre de criminologie, Université de Toronto. Julian Roberts, criminologiste principal, Ministère de la Justice.
36	9 fév. 1988	De la Commission canadienne pour la détermination de la peine: Son honneur le juge J.-R.-Omer Archambault, Cour provinciale de la Saskatchewan, président; Le juge Claude Bisson, Cour d'appel du Québec, vice-président; M. Anthony N. Doob, directeur, Centre de criminologie, Université de Toronto, membre; M. Jean-Paul Brodeur, École de criminologie, Université de Montréal, directeur de la recherche.
37	23 fév. 1988	Docteur Ken Pease, Centre de psychiatrie (région des Prairies), et Université de la Saskatchewan, Saskatoon. Andrew Smith, directeur, <i>Alternative Sentence Planning,</i> Winnipeg
38	24 fév. 1988	Solliciteur général du Canada: L'honorable James F. Kelleher, c.p. Ole Ingstrup, président, Commission nationale des libérations conditionnelles; Rhéal LeBlanc, commissaire du Service correctionnel Canada; John Tait, c.r., sous-solliciteur général du Canada.

FASCICULE N°	DATE	TÉMOINS
39	25 fév. 1988	Herb Hoelter, directeur, <i>National Centre on Institutions and Alternatives</i> Washington, (D.-C.), É.-U. Mark Corrigan directeur, <i>National Institute for Sentencing Alternatives</i>, Boston (Massachusetts), É.-U.
40	2 mars 1988 Abbotsford (C.-B.) À huis clos	Divers centres de détention Direction et personnel, Comité des détenus et patients Maires de Matsqui, d'Abbotsford, de Chilliwack et de Kent et représentants d'autres communautés (Abbotsford) Colombie-Britannique))
40 (matin)	2 mars 1988 Vancouver (C.-B.) À huis clos	Directeurs des districts de la CNSC (Pacifique) Agents de libération (Pacifique) Syndicat des employés du Solliciteur (Pacifique) Membres et personnel de la Commission nationale des libérations conditionnelles (Pacifique)
40 après-midi	2 mars 1988 Vancouver (C.-B.)	John Erkstedt, École de criminologie, Université Simon Fraser. De la Société John Howard de Colombie-Britannique: Willie Blondé, chef du Service administratif. Exposé mixte Stephen Howell Corrections Academy, <i>Justice Institute of B.C.</i>; et Jack Aasen agent de probation de New Westminster, Direction des centres de correction du ministère du Procureur général. De Citizens United for Safety and Justice: Inge Clausen, président national; De Mothers Against Drunk Driving (M.A.D.D.): Sally Gribble, directrice exécutive.

FASCICULE N°	DATE	TÉMOINS
41	3 mars 1988 Vancouver, C.-B.	De la Laren House Society: B. Kyle Stevenson, directeur exécutif. De la Fraser Correctional Resources Society: Robert Kissner, directeur exécutif. Laurier Lapierre, journaliste Neil Boyd, directeur, École de criminologie, Université Simon Fraser. John Hogarth, Faculté de droit, Université de Colombie-Britannique Présentation mixte: Stephen Duguid directeur, Programme d'éducation carcérale, Université Simon Fraser; et Tim Segger directeur des services contractuels, Fraser Valley College. Ezzat Fattah, Département de criminologie, Université Simon Fraser. Du Groupe des droits des détenus(es): Claire Culhane. Professeur Gerry Ferguson, doyen adjoint, Faculté de droit, Université de Victoria. Maître Peter Leask. De la Native Justice Coalition: Barbara Murphy, secrétaire-trésorière. De la Allied Indian Métis Society: Clifford White, directeur exécutif. De l'Association du Barreau canadien: John Conroy, président; Professeur Michael Jackson, membre, Comité spécial de de l'incarcération et de la libération. Guy Richmond Du Comité consultatif des citoyens auprès du Service correctionnel Canada: Trish Cocksedge, déléguée régionale (région du Pacifique).

FASCICULE N°	DATE	TÉMOINS
		De Man to Man (M2)/Woman to Woman (W2): Waldy Klassen, directeur exécutif. Maitre Don Sorochan. Du Victim Offender Reconciliation Program: Dave Gustafson, directeur. Maitre Richard Peck; Bernard Diedrich; Maitre Georges Goyer; Maitre Glen Orris; Dan Pretula; Doreen Helm.
42	15 mars 1988	Maitre Patricia Lindsey-Peck, avocate. De la Société d'aide à l'enfance d'Ottawa-Carleton: Mel Gill, directeur exécutif; Ruth Bodie, directeur adjoint, Services à la famille et protection de l'enfance.
43	17 mars 1988	J.S. Wormith, surintendant adjoint, Centre de traitement, <i>Rideau Correctional and Treatment Centre.</i> Vern Quinsey, directeur de la recherche, Centre pour la santé mentale, Penetanguishene. William Marshall, Département de psychologie, université Queen's. Maitre Clayton Ruby, avocat.
44	22 mars 1988 Toronto (Ont.)	Criminal Lawyers' Association; et Law Union of Ontario: M. David Cole/ Allan Manson (Exposé mixte) Comité central mennonite Dave Worth, directeur, <i>Service aux délinquants</i>

FASCICULE N°	DATE	TÉMOINS
		Exposé mixte: Doug Call Commissionnaire chargé de la sécurité publique du comté de Monroe (Rochester, N.-Y.) (ancien shérif du comté de Genesee); Dennis Whitman coordinateur, comté de Genesee Département du shérif, (Batavia, N.-Y.) Programme des services communautaires d'aide aux victimes. <i>Centre d'aide et de lutte contre agressions sexuelles de Barrie et du district</i> Anne Marie Wicksted, directeur exécutif. <i>Canadian Training Institute</i> John Sawdon, directeur exécutif. Maitre Les Vandor, avocat. J.W. Mohr.
45 (matin)	23 mars 1988 Toronto (Ont.) À huis clos	Directeur du bureau de district de libérations conditionnelles (Ontario) Agent de liberté conditionnelle (Ontario) Surveillants de libération conditionnelle (Ontario) Commissaire et employé de la CNLC (Région de l'Ontario).
45 (après-midi)	23 mars 1988 Toronto (Ont.)	De Frontier College: Jack Pearpoint, président; Tracy LeQueyere, directeur de <i>Beat the Street</i>. De la Maison correctionnelle de Guelph: Prem Gupta et Frank Morton. Son honneur le juge J.L. Clendenning. De la John Howard Society of Ontario Hugh J. Haley, directeur exécutif. De The Bridge: M^{me} Elda Thomas, aumonier adjoint. De Prison Fellowship Canada: Ian J. Stanley, directeur exécutif. De People to Reduce Impaired Driving Everywhere (PRIDE): John Bates, président.

FASCICULE N°	DATE	TÉMOINS
46	24 mars 1988 Toronto (Ont.)	Du Quaker Committee on Jails and Justice: Colin McMechan, coordinateur. De Junction High Park Residents' Association: Clarence Redekop. Du Comité Action Metro chargé de l'étude de la violence publique infligée aux femmes et aux enfants: Pat Marshall, directeur exécutif; Ruth Morris; Dianne Poole; High Park Homeowners & Residents Assoc. Stephen Magwood, président. Du Comité chargé de l'étude de la justice et de la rééducation de l'Eglise Unie du Canada (Conférence de Hamilton): Guy Mersereau, membre. De Man to Man/Woman to Woman (Ontario): Révérend A.H. Vickers. Cyril Greenland De Addiction Research Foundation of Ontario: Toby Levinson, m.a., c. psych., coordinateur du programme, <i>Treatment Program for Impaired Driving Offenders.</i> De Niagara Citizens' Advisory Committee: Robert Ciupa, vice-président; Ron Dubciak, directeur, Expansion de l'Emploi; Derek Orr, directeur régional, Service correctionnel Canada. De la Barbra Schlifer Commemorative Clinic: Maitre Mary Lou Fassel, conseiller juridique. De International Halfway House Association: Mike Crowley, trésorier. De Exodus Link Corporation: Paul Ivany, directeur associé.

FASCICULE N°	DATE	TÉMOINS
46	24 mars 1988 Toronto (Ont.)	De Operation Springboard: David Arbuckle, directeur exécutif. Beverly Mallette, Kellie Symons et Kathryn McCleary. Dahn Batchelor , criminologue. George Lynn. Peter McMurtry.
47	29 mars 1988	M. Don Andrews , Département de psychologie, université Carleton. M. James Bonta , psychologue en chef, Centre de détention d'Ottawa-Carleton.
48	12 avril 1988	Du Bureau de l'Enquêteur correctionnel du Canada: Ron Stewart Enquêteur correctionnel du Canada; Ed McIsaac directeur des enquêtes.
50	19 avril 1988 Edmonton (Alb.)	De la John Howard Society de l'Alberta: Brian Hougestal, président. Du Comité central mennonite (Manitoba); <i>De Open Circle:</i> Révérend Melita Rempel. <i>Des Services de médiation:</i> M. Paul Redekop. Des Services correctionnels, Grant MacEwan Community College: Keith Wright. De Citizens for Public Justice: John Hiemstra, directeur de l'Alberta. Du Canadian Centre for Missing Children, Victims of Violence: Robert Glushek, vice-président. De M2/W2 (Alberta): Harry Voogd, coordinateur pour Edmonton De Mothers Against Abduction and Murder: Sharon Rosenfeldt, coordinatrice. Professeur Joe Hudson , Faculté du bien-être social, Université de Calgary. De Native Counselling Services of Alberta: Chester R. Cunningham, Directeur exécutif.

FASCICULE N°	DATE	TÉMOINS
50	19 avril 1988	Du Council for Yukon Indians (Whitehorse): Rosemary Trehearne, directrice du programme, Programme autochtone des travailleurs sociaux auprès des tribunaux. De MacKenzie Court Worker Services (Yellowknife): Lawrence Norbert, président du conseil d'administration. De la Law Society des Territoires du Nord-Ouest: Maitre Adrian Wright, membre, Comité de la réforme du droit. De l'Association des procureurs de la couronne de l'Alberta: Maitre Scott Newark, vice-président. De la Elizabeth Fry Society d'Edmonton: Trisha Smith, directeur exécutif. De l'Alberta Human Rights and Civil Liberties Association: John Kurian, président. Des Premières nations de Saddle Lake: Henry Quinney, conseiller, Programme de justice tribale. M. Tim Hartnagel, Département de sociologie, Université de l'Alberta. De Criminal Trial Lawyers Association of Edmonton: Mona Duckett et Mac Walker. De la Seventh Step Society of Canada: Pat Graham, directeur exécutif. Gerald Martin.
50	20 avril 1988 Alberta À huis clos	Divers centres de détention Direction et personnel Comité des détenus, Groupe des condamnés à vie
51 (matin)	21 avril 1988 Saskatoon (Sask.) À huis clos	Directeurs du bureau de district de la SCC (Prairies) Syndicat des employées(es) du solliciteur général (Prairies);

FASCICULE N°	DATE	TÉMOINS
51 (après-midi)	21 avril 1988	Membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles Prairies); Agents de libération (Prairies). De l'Elizabeth Fry Society of Saskatchewan: Janice Gingell, présidente du Conseil d'administration. De la John Howard Society du Manitoba: Graham Reddoch, directeur exécutif. Du Indian-Métis Friendship Centre de Prince Albert: Eugène Arcand, directeur exécutif. De la Manitoba Crown Attorneys' Association: Maitre Peter Murdock, procureur de la couronne. Du Gabriel Dumont Institute of Native Studies: Christopher Lafontaine, directeur exécutif. Ray Deschamps. Larry Bell. Du Centre psychiatrique régional (Prairies): Robert Gillies, directeur exécutif.
52	26 avril 1988	De la John Howard Society d'Ottawa: Bruce Simpson, ancien président; Don Wadel, directeur exécutif.
53	3 mai 1988 Montréal (Qué.) À huis clos	Directeurs du bureau de district du SCC (Québec).
53	3 mai 1988	Agents de libération (Québec). Membres et personnel Commission nationale des libérations conditionnelles (Région de Québec).
53	4 mai 1988 Montréal (Qué.)	De la Société de Criminologie du Québec: Samir Rizkalla, secrétaire général; Bernard Cartier, chargé de recherche principal.

FASCICULE N°	DATE	TÉMOINS
53	4 mai 1988 Montréal (Qué.)	De l'Association des services de réhabilitation sociale du Québec: Johanne Vallée, directeur exécutif; Martin Vauclair, agent de liaison; Ken Wager, directeur exécutif de l'Armée du salut; François Bérand, directeur exécutif de <i>Maison St. Laurent</i>. Du Comité pour les droits des prisonniers: Stephen Fineberg; Jean Claude Bernheim. De Prison Arts Foundation: Michel M. Campbell, président; Earl D. Moore, secrétaire. Du Comité consultatif des citoyens de Ste-Anne-des-Plaines: H. Claude Pariseau, coordinateur de la clinique; Maître Jacques Casgrain, procureur de la couronne. De la Defence Lawyers' Association of Montreal: Maître David Linetsky, avocat; Maître Milton Hartman, avocat. De l'Alliance autochtone du Québec: Martial Joly, vice-président; Edmund Gus, vice-président; Conseil autochtone du Canada; Paul Tumel, directeur exécutif, Services parajudiciaires autochtones du Québec De Le Mitan Women's Shelter: Monique Pelletier, travailleuse sociale. Du Centre d'aide et de prévention d'assaults sexuels: Alya Hadgen. De la Elizabeth Fry Society du Montréal métropolitain: Lyse Brunet, directrice exécutive; Sylvie Durant, membre du conseil de la direction; Maître Nicole Bois, avocate; Andrée Bertrand, criminologue.

FASCICULE N°	DATE	TÉMOINS
53	4 mai 1988	Du Church Council on Justice and Corrections (Québec): Marie Beemans, présidente provinciale. De l'Université de Montréal: Guy Lemire, professeur, École de criminologie; Jean Dozois, professeur, École de criminologie; Pierre Carrière, Faculté d'éducation permanente. Du Groupe d'étude des politiques et des pratiques pénales, Université du Québec: Bruno Théroet; Marie-Marthe Cousineau. Mike Gutwillig, Victor Drury et Mike Maloney. Anibal C. Tavares. Maitre Gabriel Lapointe, c.r. Mark Jaczyk. Brian J. Rogers.
54	10 mai 1988	De Help Program (Kingston (Ontario)): Bob Young, directeur exécutif; Paul Bastarache, directeur, <i>Help Freedom Farm</i> De la Community Service Order Co-ordinators' Association of Ontario: Russ Elliot, président, Julie Connelly, vice-présidente. De l'Association des psychiatres du Canada: Dr Frédéric Grunberg, m.d., F.R.C.P.(C.), président sortant.
55	12 mai 1988	St. Leonard's Society of Canada: Michael J. Walsh, président; L.A. Drouillard, directeur exécutif. Conseil des églises pour la justice et la criminologie: Lorraine Berzins, Coordinatrice du programme, Recherche et analyse. Vern Redekoe

FASCICULE N°	DATE	TÉMOINS
56	17 mai 1988	Du Conseil national des Autochtones du Canada: Christopher McCormick, vice-président. Professeur Bradford W. Morse, Faculté de droit, Université d'Ottawa. De la John Howard Society of Canada: James M. MacLatchie, directeur exécutif.
57	26 mai 1988	Du Comité consultatif des citoyens (bureau national) du Service correctionnel Canada: Philip Goulston, président national. De l'Association canadienne des sociétés: Elizabeth Fry: Felicity Hawthorne, présidente; Bonnie Diamond, directeur exécutif. De l'Armée du Salut du Canada: Capitaine David Moulton, coordinateur régional (Ontario); et Stewart King, directeur de l'administration. L'honorable Brian R.D. Smith, c.r., procureur général de la Colombie-Britannique.
60	7 juin 1988 Halifax (N.É.)	De l'Association des agents de probation du Nouveau-Brunswick: Guillaume Pinet, trésorier. Du Comité consultatif provincial du statut de la femme (Terre-Neuve et Labrador): Ann Bell, présidente. De la <i>Tearman Society for Battered Women</i> (Nouvelle-Écosse): Anthony Davis, président, Comité de recherche. De la Société Elizabeth Fry de Halifax: Maureen Evans, présidente; Heather Hillier, vice-présidente. De la <i>Canadian Criminal Justice Association</i> (Nouveau-Brunswick): Maitre Eric Teed, c.r., secrétaire. Maitre Gene Devereux.

FASCICULE N°	DATE	TÉMOINS
61 (matin)	8 juin 1988 Halifax (N.É.) À huis clos	Maitre George A. Noble, avocat Brian Howe et Sandra Lyth, surintendante, Centre Carlton. Commissaire et employés de la CNCL (Atlantique). Représentants du Service correctionnel du Canada (Région de l'Atlantique). Agents de libération (Région de l'Atlantique); Condamné à perpétuité libéré Du Acadia Divinity College: Charles Taylor, directeur du programme, ministère axé sur les diplômés et les détenus. De la John Howard Society de Terre-Neuve: Terry Carlson, directeur exécutif. De Victims of Violence (I.-P.-É.): George Bears, directeur; Bert Dixon. Exposé mixte: De la John Howard Society de Nouvelle-Écosse: C. Robert MacDonald, directeur exécutif; Mary Casey, membre du conseil; et Son honneur le juge Robert McCleave, membre du conseil. De la St. Leonard's Society de Halifax-Dartmouth: Viki Samuels-Stewart, directeur exécutif; et De Coalition Supportive Services: Alan Kell, membre du personnel. Du Christian Council for Reconciliation: Soeur Agnès LeBlanc, directrice du bureau; Révérend Alfred Bell, aumônier régional.
61 (après-midi)	8 juin 1988 Halifax (N.É.)	

FASCICULE N°	DATE	TÉMOINS
62	15 juin 1988	De la Canadian Association for Crown Counsel: Maitre William McCarroll, c.r., ancien président. Barbara Fuller. L'honorable James F. Kelleher, c.p., c.r., Solliciteur général du Canada. Maitre John Tait, c.r., sous-solliciteur général. Ole Ingstrup, commissaire, Service correctionnel Canada
64	30 juin 1988	Du Service correctionnel du Canada: Ole Ingstrup, commissaire.

ANNEXE D

MÉMOIRES

Aasen, Jack, Vancouver (Colombie-Britannique)
Acadia Divinity College
Addiction Research Foundation
Alberta Crown Attorneys Association
Alberta Human Rights & Civil Liberties
Alliance autochtone du Québec
Allied Indian and Métis Society of B.C.
Alternative Sentence Planning
Andrews, Don, Ottawa (Ontario)
Antoine, Hilda, Quesnel (Colombie-Britannique)
Aslam, Syed, Campbellford (Ontario)
Association canadienne de justice pénale
Association des psychiatres du Canada
Association des services de réhabilitation sociale du Québec
Association des substituts du procureur général (Québec)
Association du barreau canadien
Association pharmaceutique canadienne
Associations nationales intéressées à la justice criminelle
Attorney General for the Province of British Columbia
B.C. Civil Liberties Association
Barbra Schlifer Commemorative Clinic
Baril, Micheline, Montréal (Québec)
Barrie & District Rape Crisis Line
Batchelor, Dahn, Rexdale (Ontario)
Bell, Don, Mississauga (Ontario)
Bonta, James, Ottawa (Ontario)
Booth, William, Cobourg (Ontario)
Bourque, Yves, Donnacona (Québec)
Boyd, Neil, Burnaby (Colombie-Britannique)
Bridge (The)
Brooks, K., Fort St. John (Colombie-Britannique)

Bunnah, Maureen, Quesnel (Colombie-Britannique)
 Calgary Sexual Assault Centre
 Call, Douglas, Rochester, New York
 Canadian Association for Adult Education
 Canadian Association of Crown Counsel
 Canadian Association of Elizabeth Fry Societies
 Cape Breton Transition House
 Carrigan, Owen, Halifax (Nouvelle-Écosse)
 Centre d'accueil de Cowansville
 Centre d'aide aux victimes de viol d'Ottawa
 Centre d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel
 Centre d'aide et de prévention d'assauts sexuels
 Chitty, Philip, Ganonoque (Ontario)
 Christian Council for Reconciliation
 Church Council on Justice and Corrections
 Ciale, Justin, Ottawa (Ontario)
 Citizens United for Safety and Justice
 Citizens for Public Justice
 Clancy, Dorothy, Edmonton (Alberta)
 Coalition Supportive Services
 Collins Bay Institution Infinity Lifers Group
 Comité Consultatif de l'Extérieur (Ste. Anne des Plaines)
 Comité consultatif de l'extérieur au sein du Service correctionnel du Canada
 Commission canadienne sur la détermination de la peine
 Commission de réforme du droit
 Commission nationale des libérations conditionnelles
 Community Service Orders Co-ordinator's Association of Ontario
 Conseil consultatif canadien de la situation de la femme
 Conseil des autochtones du Canada
 Conseil national des femmes du Canada
 Conway, Neal L., Barry's Bay (Ontario)
 Cooley, Dennis J., Ottawa (Ontario)
 Council for Yukon Indians
 Craig, Neil A., North York (Ontario)
 Criminal Lawyers Association of Ontario
 Criminal Trial Lawyers Association of Edmonton

Czerny, Robert E., Ottawa (Ontario)
 Darbyshire, Doris, Edmonton (Alberta)
 Defence Lawyers Association of Montréal
 Devereux, Gene J., Moncton (Nouveau-Brunswick)
 Diedrich, Bernard, South Burnaby (Colombie-Britannique)
 Dixon, Bert, Dartmouth (Nouvelle-Écosse)
 Doob, Anthony, Toronto (Ontario)
 Duguid, Steve, Burnaby (Colombie-Britannique)
 Dyck, Diane A., Kingston (Ontario)
 Edmonton Penitentiary Lifers Group
 Elizabeth Fry Society (Sudbury Branch)
 Elizabeth Fry Society of Greater Montreal
 Elizabeth Fry Society of Halifax
 Elizabeth Fry Society of Kingston
 Elizabeth Fry Society of Saskatchewan
 Établissement Carcéral Leclerc Groupe Vie-Plus
 Exodus Link Corporation
 Fattah, Ezzat A., Burnaby (Colombie-Britannique)
 Forst, Marc, Kingston (Ontario)
 Fraser Correctional Resources Society
 Freisting, Edwin A., Prince Albert (Saskatchewan)
 Frontier College
 Fuller, Barbara, Halifax (Nouvelle-Écosse)
 Gabriel Dumont Institute of Native Studies
 Geltman, Harold, Montréal (Québec)
 Goyer, Georges A., Vancouver (Colombie-Britannique)
 Grant MacEwan Community College
 Greenland, Cyril, Toronto (Ontario)
 Gupta, Prem, Guelph (Ontario)
 Gustafson, Dave, Langley (Colombie-Britannique)
 Gutwillig, M.M., Montréal (Québec)
 HELP Program
 Hall, John E., Vancouver (Colombie-Britannique)
 Hartnagel, Tim, Edmonton (Alberta)
 Hatt, Ken, Ottawa (Ontario)
 High Park Homeowners & Residents Association

Hogarth, John, Vancouver (Colombie-Britannique)
 Howe, Brian, Halifax (Nouvelle-Écosse)
 Howell, Stephen D., Vancouver (Colombie-Britannique)
 Hudon, Robert, Donnacona (Québec)
 Hudson, Joe, Edmonton (Alberta)
 Hurst, Sid, Windsor (Ontario)
 Husk, Gordon, St. John's (Terre-Neuve)
 Hyde, G.B., Tiverton (Ontario)
 Institut canadien de formation
 International Halfway House Association
 Irvine, A.G., Nepean (Ontario)
 Jacobson, Walter Garry, Campbellford (Ontario)
 Jaczyk, Mark, Montréal (Québec)
 Janes, Randy, St. John's (Terre-Neuve)
 Jobson, Keith, Victoria (Colombie-Britannique)
 John Howard Society of Alberta
 John Howard Society of British Columbia
 John Howard Society of Canada
 John Howard Society of Kingston and District
 John Howard Society of Manitoba
 John Howard Society of Newfoundland
 John Howard Society of Nova Scotia
 John Howard Society of Ontario
 John Howard Society of Ottawa
 John Howard Society, Collins Bay Chapter
 Kelowna Secondary School (Communications 12 Class)
 Kingston Penitentiary Lifers Program
 Kinsella, Allan M., Campbellford (Ontario)
 L'Armée du Salut
 Lapierre, Laurier, Britannia (Colombie-Britannique)
 Lapointe, Gabriel, Montréal (Québec)
 Laren House Society
 Law Society of Northwest Territories
 Leask, Peter, Vancouver (Colombie-Britannique)
 Lehnert, John H., Westmount (Québec)
 Lilley, Brian, Innisfail (Alberta)

Lindsey-Peck, Patricia, Ottawa (Ontario)
 Lingley, Robert M., Campbellford (Ontario)
 Lockie, Janie, Toronto (Ontario)
 Lynn, George W., Moffat (Ontario)
 MacNeil, Malcolm H., Fredericton (Nouveau-Brunswick)
 Maison d'accueil pour femmes (Le Mitan)
 Mallette, Beverley D., Palgrave (Ontario)
 Maltby, Clifford David, Kingston (Ontario)
 Man to Man (M2)/Woman to Woman (W2) (Alberta)
 Man to Man (M2)/Woman to Woman (W2) (Colombie-Britannique)
 Man to Man (M2)/Woman to Woman (W2) (Ontario)
 Manitoba Crown Attorneys Association
 Marshall, W.L., Kingston (Ontario)
 Martin, Gerald, Edmonton (Alberta)
 Matsqui Institution Prisoner's Justice Initiative
 McMurtry, Peter A., Toronto (Ontario)
 Mediation Services
 Mennonite Central Committee (Canada)
 Mennonite Central Committee (Manitoba)
 Metro Action Committee on Public Violence Against Women and Children
 Mid-Island Sexual Assault Centre
 Mohr, J.W., Gananoque (Ontario)
 Mohr, Renate, Ottawa (Ontario)
 Morris, Ruth, Toronto (Ontario)
 Morse, Bradford, Ottawa (Ontario)
 Morton, Frank, Guelph (Ontario)
 Mothers Against Abduction and Murder
 Mothers Against Drunk Driving
 Native Clan Organization of Manitoba
 Native Counselling Services of Alberta
 Native Justice Coalition
 Nelson, Eleanor, Wallace (Nouvelle-Écosse)
 New Brunswick Probation Officers' Association
 Niagara Citizens' Advisory Committee
 Noble, George, Fredericton (Nouveau-Brunswick)
 Northorp, Bruce L., Burnaby (Colombie-Britannique)

O'Berton, William, Saskatoon (Saskatchewan)
 Office des droits des détenues
 Olson, Clifford Robert, Kingston (Ontario)
 Olson, Margaret, St. Albert (Alberta)
 Ontario Native Council on Justice
 Operation Springboard
 Pappas, Steven, Ottawa (Ontario)
 Pease, Ken, Saskatoon (Saskatchewan)
 Peck, Richard, Vancouver (Colombie-Britannique)
 People to Reduce Impaired Driving Everywhere
 Poole, Dianne, Toronto (Ontario)
 Prince, G., Renous (Nouveau-Brunswick)
 Prison Arts Foundation
 Prison Fellowship Canada
 Prison for Women Institution Inmate Committee
 Prisoners' Rights Group
 Provincial Advisory Committee on the Status of Women (Terre-Neuve)
 Quaker Committee on Jails and Justice
 Quinsey, Vernon L., Penetanguishene (Ontario)
 Ray, A.R., Gloucester (Ontario)
 Reddecliff, Wes, Campbellford (Ontario)
 Regional Psychiatric Centre (Prairies)
 Reid, Barbara E., Eastern Passage (Nouvelle-Écosse)
 Rempel, Melita, Winnipeg (Manitoba)
 Richmond, Guy, Port Coquitlam (Colombie-Britannique)
 Roberts, Julian, Ottawa (Ontario)
 Rockwood Institution Inmate Welfare Committee
 Rogers, Brian J., Baie D'Urfé, Montréal
 Ruby, Clayton C., Toronto (Ontario)
 Ruygrok, Gerry, Ottawa (Ontario)
 Saddle Lake First Nations
 Saskatchewan Action Committee Status of Women
 Segger, Tim, Abbotsford (Colombie-Britannique)
 Service correctionnel du Canada
 Seventh Step Society of Canada
 Skinner, James, Toronto (Ontario)

Smith, Judith, Victoria (Colombie-Britannique)
 Société canadienne de psychologie
 Société d'aide à l'enfance d'Ottawa-Carleton
 Société de Criminologie de Québec
 Solicitor General for the Province of Nova Scotia
 Solliciteur général du Canada
 Sorochan, Don, Vancouver (Colombie-Britannique)
 St. Leonard's Society of Canada
 St. Leonard's Society of Halifax-Dartmouth
 Summers, Gordon K., Innisfail (Alberta)
 Sutherland, Neil, Vancouver (Colombie-Britannique)
 Syndicat des employés du Solliciteur général
 Tatum, J.B., Victoria (Colombie-Britannique)
 Tavares, Anibal C., Montréal (Québec)
 Tearman Society for Battered Women
 Teed, David, Kingston (Ontario)
 Teed, Eric L., Saint John (Nouveau-Brunswick)
 Tilson, Patricia, Scarborough (Ontario)
 Vandor, L.A., Toronto (Ontario)
 Viau, Louise, Montréal (Québec)
 Victims of Violence
 Waller, Irvin, Ottawa (Ontario)
 Wittman, Dennis, Batavia, New York
 Wormith, J.S., Burritts Rapids (Ontario)

DEMANDE DE RÉPONSE DE LA PART DU GOUVERNEMENT

En conformité du paragraphe 99(2) du Règlement, votre Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport d'ici cent cinquante jours.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du solliciteur général (*fascicules nos 23 à 26, 28 à 30, 32 à 48, 50 à 57, 60 à 62, 64 et 65 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,
Le président,

DAVID DAUBNEY.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 16 AOÛT 1988

(111)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Bill Domm, Robert Horner et Jim Jepson.

Membre suppléant présent: Girve Fretz remplace Rob Nicholson.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Bill Bartlett, Marlene Koehler et Philip Rosen, attachés de recherche.

Le Comité reprend l'étude d'un rapport à la Chambre des communes sur la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et des aspects connexes du système correctionnel.

À 11 h 30, le Comité suspend les travaux.

À 12 h 15, le Comité reprend les travaux.

À 13 h 15, le Comité lève la séance jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(112)

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 40, dans la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Bill Domm, Jim Jepson et Rob Nicholson.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Bill Bartlett, Marlene Koehler et Philip Rosen, attachés de recherche.

Le Comité reprend l'étude d'un rapport à la Chambre des communes sur la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et des aspects connexes du système correctionnel.

À 17 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 17 AOÛT 1988

(113)

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 40, dans la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de David Daubney, *président*.

Membres du Comité présents: David Daubney, Bill Domm, Robert Horner, Jim Jepson et Rob Nicholson.

Membre suppléant présent: Joe Price remplace Allan Lawrence.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Bill Bartlett, Marlene Koehler et Philip Rosen, attachés de recherche.

Le Comité reprend l'étude d'un rapport à la Chambre des communes sur la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et des aspects connexes du système correctionnel.

Il est convenu,—Que le projet de rapport, sous sa forme modifiée, soit adopté en tant que Sixième rapport à la Chambre; que le président soit autorisé à y apporter les modifications d'ordre rédactionnel qui s'imposent sans toutefois en changer le fond; qu'il reçoive instruction de présenter ledit rapport à la Chambre; et,

—Qu'advenant la dissolution du Parlement avant la présentation du rapport susdit à la Chambre, un exemplaire du document de travail du Comité sur la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et des aspects connexes du système correctionnel figure en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui; et que soient imprimés 5000 exemplaires dudit fascicule.

Il est convenu,—Que, conformément aux dispositions du paragraphe 99(2) du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer, dans les 150 jours qui suivent la présentation, une réponse globale à son Sixième rapport.

Il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer, tête-bêche, 5000 exemplaires de son Sixième rapport à la Chambre, munis d'une couverture distincte.

À 17 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Luke Morton